

**PARLAMENTARISCHE OPPOSITION
IN DEUTSCHLAND AM BEISPIEL DES VERHALTENS
DER SOZIALDEMOKRATISCHEN BUNDESTAGSFRAKTION
VON 1949-1966**

von
Michael Hereth
aus
Bayreuth



Digitized by the Internet Archive
in 2026

**PARLAMENTARISCHE OPPOSITION
IN DEUTSCHLAND AM BEISPIEL DES VERHALTENS
DER SOZIALDEMOKRATISCHEN BUNDESTAGSFRAKTION
VON 1949-1966**

in a u g u r a l - D i s s e r t a t i o n
zur Erlangung der Doktorwürde
der Philosophischen Fakultät
der Friedrich-Alexander-Universität
Erlangen-Nürnberg

vorgelegt
von
Michael Hereth
aus
Bayreuth

PARLAMENTARISCHE OPPOSITION
IN DEUTSCHLAND AM BEGRIFF DER VERMITTLUNG
DER SOZIALDEMOKRATISCHEN BÜNDNISFRAKTION
VON 1949-1968

Die Arbeit ist zu lesen
anlässlich der Aufnahme
des Referenten in die
Liste der Kandidaten
für die Wahl zum
Präsidenten der
Bundesversammlung



Tag der mündlichen Prüfung: 9. Juli 1968

Dekan: Universitätsprofessor Dr. Alfred Heubeck
Referent: Universitätsprofessor Dr. Waldemar Besson
Korreferent: Universitätsprofessor Dr. Kurt Kluxen

I N H A L T

Einleitung		I
1. Kapitel	Opposition im 'Wohlfahrtsstaat'	1
1.1	Opposition ohne Alternative	3
1.11	Die Verwechslung von Integration mit Harmonie	5
1.12	Die Bundesrepublik	7
1.121	Arbeitnehmer - Unternehmer	7
1.122	Mittelstand - Arbeitnehmer	8
1.123	Gegensätze zwischen Industriebranchen	8
1.124	Landwirtschaft - Industrie	9
1.125	Weitere Interessengegensätze	9
1.13	Das Modell der Integration durch wirtschaftliche Zuweisungen	10
1.2	Politik als Funktion der Ökonomie	11
1.21	Der politische Bereich der Gesellschaft	13
1.22	Politisierung versus Re-ideologisierung	15
1.23	Opposition in der Bundesrepublik	19
2. Kapitel	Opposition im deutschen Parlament	21
2.1	Redeparlament - Arbeitsparlament	22
2.11	Das Redeparlament	23
2.12	Das Arbeitsparlament	24
2.2	Die Tradition des Parlamentarismus in Deutschland	27

INHALT (Forts.)

2.21	Der kaiserliche Reichstag von 1871	27
2.22	Der Weimarer Reichstag - keine Parteiregierung	29
2.3	Die Arbeitsweise des Deutschen Bundestages	35
2.31	Parteiregierung im Arbeitsparlament	35
2.4	Geschäftsordnung und Praxis des Deutschen Bundestages	40
2.41	Die Tradition	40
2.42	Das Plenum des Deutschen Bundestages	41
2.421	Die Rednerfolge	42
2.422	Die Privilegierung der Regierungs- koalition	44
2.423	Die Debatte wird auf eine der Oppo- sition unterstellte Position abge- drängt	48
2.4231	Die Notstandsdebatte im Juni 1965	50
2.424	Die Benachteiligung der Opposition	52
2.4241	Der Widerstand der Opposition	52
2.43	Die Stellung der Regierungsfraktion	53
2.44	Die Ausschüsse des Deutschen Bundes- tages	56
2.441	Die Funktion der Ausschüsse nach dem Parlamentsrecht	58
2.442	Das Klima in den Ausschüssen	59
2.443	Die politische Wirkung der Ausschüsse	62
2.4431	Exkurs: Verkehrsgesetz und Kartell- gesetz	64

INHALT (Forts.)

2.44311	Das Verkehrsfinanzgesetz	64
2.443111	Die Opposition will Verbesserungen nicht Alternativen	64
2.443112	Die Regierung verzichtet auf politi- sche Führung	65
2.443113	Der Ausschuß zwingt der Regierung seinen Willen auf	68
2.443114	Die Opposition und eine Minderheit der Regierungskoalition verändert das Gesetz gegen den Willen der Regierung	67
2.443115	Der Kompromiss	67
2.44312	Das Kartellgesetz	68
2.45	Die fehlende Führung der Regierung	72
2.451	Die Regierung wird zum Ausführungs- organ	76
2.46	Die Verwischung der Fronten im Arbeits- parlament trotz Parteiregierung	77
2.5	Die Taktik der Opposition	78
2.51	Die Taktik der Sozialdemokraten	79
2.511	Das Streben der Opposition in die Ausschüsse	81
2.512	Die Plenardebatte als Instrument der Kooperation	84
2.513	Die Fachleute im Parlament	85
2.5131	Die Haushaltspolitik als Fachproblem	86
2.5132	Steuerpolitik und Sozialpolitik als Fachproblem	88
2.514	Die Strategie des Handelns	91

INHALT (Forts.)

3. Kapitel	Die Schwerpunkte der Opposition	93
3.1	Der Primat der Wiedervereinigungs- politik bei der SPD bis Mitte 1960	95
3.11	Die Bindung an den Westen	95
3.111	Die Gefahr des Kommunismus	98
3.12	Die Opposition stärkt die Stellung der Regierung	99
3.13	Die mangelnde Information der Opposition	100
3.131	Information und Entscheidung	102
3.14	Die radikale Forderung nach einer Politik, die sich an Gesamtdeutsch- land ausrichtet	103
3.141	Keine Europapolitik ohne volle Souveränität	105
3.142	Die Negation der Realität und des Möglichen	107
3.143	Das Provisorium Bundesrepublik	109
3.15	Das Dilemma außenpolitischer Opposition	110
3.151	Wiedervereinigung durch Gesamtpläne	111
3.152	Provisorium und Realität	112
3.16	Gemeinsame Außenpolitik	113
3.161	Der 30. Juni 1960	114
3.1611	Die Ablehnung gemeinsamer Außenpolitik	115
3.1612	Die Provokationsversuche der Union	115
3.1613	Die Unnachgiebigkeit der SPD	116
3.17	Das Ende außenpolitischer Alternativen	117

INHALT (Forts.)

3.2	Die Periode oppositioneller Initiative nach den Wahlen 1957	119
3.21	Opposition in der Innenpolitik	121
3.211	Die Haushaltsdebatten	121
3.22	Die Sozialpolitik als Hauptfeld der Opposition	123
3.3	Das Streben der Opposition nach einer Koalition mit der regierenden Mehrheit	128
3.31	Das erste Angebot: München 1956	129
3.32	Über gemeinsame Außenpolitik zur gemeinsamen Regierung	131
3.321	Kooperativer Parlamentarismus	132
3.322	Keine deutlichen Gegensätze	135
3.3221	Die "Spiegel -Affäre"	139
3.33	Die Gemeinschaftsaufgaben	141
3.34	Der Rückgang der Angriffe	142
4. Kapitel	Exkurs über den politischen Stil in der Bundesrepublik	144
4.1	Gemeinsamkeit als Voraussetzung von Gegensätzen	147
4.11	Die Opposition als Gegner der Demokratie	148
4.12	Außenpolitische Opposition als Verrat	150
4.211	Diffamierung der Oppositionspolitiker	152
4.22	Fehlender Konsens	153

INHALT (Forts.)

5. Kapitel	Reformen in der Bundesrepublik	155
5.1	Zwei-Parteien-System und Opposition	156
5.11	Das Wahlrecht	158
5.12	Reform des Bundestages	159
5.121	Reformvorschläge	160
5.13	Redeparlament oder Arbeitsparlament	161
5.131	Das regierende Arbeitsparlament	162
5.132	Das debattierende Redeparlament	164
5.14	Die Einbeziehung der Wähler im Redeparlament	166
5.141	Regierung im Parlament	169
5.142	Opposition im Parlament	170
5.143	Das Plenum des Bundestages	171
5.1431	Die Unterscheidung der Gesetze	171
5.144	Die Ausschüsse des Bundestages	172
5.145	Untersuchungsausschüsse	173
5.15	Reform der Institutionen	175
5.2	Der Geist der Opposition	176
5.21	Obrigkeitsstaat und Opposition	177
5.22	"Staat" und Gesellschaft	179

E I N L E I T U N G

Eine politische Ordnung mit allgemeinem, gleichem und geheimem Wahlrecht steht vor dem Problem, daß die Träger politischer Macht von Wählern mit Verantwortung betraut werden, die in ihrer Mehrheit weder die Kompliziertheit des politischen Prozesses noch die differenzierten politischen Einzelfragen, die anstehen, voll zu durchschauen vermögen.

Die Demokratie versucht dieses Problem durch die politischen Parteien zu lösen. Diese sind in der Lage, größere Wählermassen unter vereinfachenden Parolen zu aktivieren, in ihrem Stimmverhalten an sich zu binden und zu beeinflussen und die Stimmen der Wähler so auf kleine, handlungsfähige Führungsgruppen zu konzentrieren.

Die Existenz politischer Parteien prägt den gesamten politischen Prozeß einer Demokratie. Auch die Regierungen und Parlamente sind durch die Parteien in ihrer Arbeitsweise aufs stärkste beeinflusst.

Kandidaten einer Partei, die sich in Wahlkämpfen unter gemeinsamen Programmen und gemeinsamer Führung um die Stimmen der Wähler bemühen, um einen Sitz im Parlament zu erringen, setzen diese Zusammenarbeit im Parlament fort, um errungene Regierungspositionen zu halten und auszubauen oder um bei der nächsten Wahl Regierungspositionen zu erringen. (Wenn die Parteigründung nicht überhaupt von einer Gruppe im Parlament aus erfolgte.)

Das parlamentarische Regierungssystem entwickelt in der Folge dieser Tatsachen den ihm eigenen Typus der Partei-regierung. Die in Wahlen siegreiche Partei oder die nach den Wahlen gebildete Koalition bildet aus ihrer Mitte die Regierung und hält sie im Amte, damit sie ihre Vorstellungen verwirklicht. Die Regierungsmehrheit verfügt damit in Regierung und Parlament über die Macht, politische Entscheidungen nach ihrem Willen zu fällen und durchzusetzen. Politisch stellt sie eine Einheit dar.

Dieser regierenden Mehrheit steht im Parlament die Partei gegenüber, die keine Mehrheit der Parlamentssitze gewonnen hat: die parlamentarische Opposition. Diese kann normalerweise nur durch eine Änderung des Wahlverhaltens der Bürger bei der nächsten allgemeinen Wahl die Regierungsmacht gewinnen.

Die vorliegende Arbeit untersucht das Problem der Parlamentarischen Opposition am Beispiel der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands in der Bundesrepublik. Unter parlamentarischer Opposition soll dabei eine Partei, vor allem deren parlamentarische Spitze, die Fraktion, verstanden werden, die nicht an der Regierung beteiligt, sich dieser und der sie tragenden Regierungsmehrheit bewußt gegenüberstellt, und die durch Kritik der Regierungspolitik und Darstellung ihrer sachlichen und personellen Alternativen danach strebt, mit Zustimmung der Wähler die Regierung auf verfassungsmässigem Wege im Amte zu ersetzen.¹⁾

1) Zur Abgrenzung von "Opposition" von "Widerstand" u.ä. siehe: Ingeborg Bode, Ursprung und Begriff der parlamentarischen Opposition, Stuttgart, 1962, S. 10 ff.

Die definierte Art von Opposition geht von der politischen Einheit der regierenden Mehrheit aus²⁾ und unterstellt, daß die Abgeordneten der Mehrheit ihre Regierung nur in Ausnahmefällen öffentlich kritisieren oder gar Alternativen zu deren Politik entwickeln.

Die Aufgabe der Kritik der Regierung und der Entwicklung von Alternativen zur Politik der regierenden Mehrheit fällt der Opposition zu, in deren Interesse sie auch liegt,³⁾ wenn sie ihr Ziel, die Regierung abzulösen, begründen will.

Adressat der oppositionellen Argumentation ist der Wähler der nächsten Parlamentswahl, denn nur er kann durch sein Wahlverhalten der Opposition zu einer Mehrheit im Parlament verhelfen.⁴⁾ Will die Opposition vor den nächsten Wahlen die Regierungspolitik beeinflussen, so muß sie Verbündete im Regierungslager finden. In entscheidenden Fragen vermag dies die Regierung durch straffe Fraktionsdisziplin zu verhindern. "Since the strength of modern party discipline makes Ministry largely invulnerable to direct attack in the House of Commons, the criticism of the Opposition is primarily directed towards the electorate with a view to the next election, or with the aim of influencing government policy through the pressure of public opinion."⁵⁾ Das heißt, die Chance einer Änderung der

-
- 2) Bagehot, *The English Constitution*, Oxford, 1928, S. 9
Otto-Heinrich von der Gablenz, *Einführung in die politische Wissenschaft*, Köln, 1958, S. 138
Wilhelm Hennis, *Der Deutsche Bundestag 1949-1965*, in: *Der Monat* 215, S. 31 ff.
 - 3) Bagehot, a.a.O. S. 17
Siegfried Landshut, *Formen und Funktionen der parlamentarischen Opposition*, in: G. Eisermann (Hrsg.), *Wirtschaft und Kultursystem*, Stuttgart, 1956, S. 219 f.
Theodor Eschenburg, *Staat und Gesellschaft*, Stuttgart, 1956, S. 291
Dolf Sternberger, *Lebende Verfassung*, Meisenheim, 1956, S. 134
 - 4) Kurt Kluxen, *Das Problem der politischen Opposition*, Freiburg, 1956, S. 181
 - 5) Ersikne May's *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, London, 1964, S. 259

Regierungspolitik liegt für die Opposition ebenso wie die Chance, die Regierung übernehmen zu können, in der Gewinnung einer Wählermehrheit für ihre Vorstellungen.

So tendiert das parlamentarische Regierungssystem durch die Existenz der nach Regierungsübernahme strebenden Opposition zu einer starken Ver-öffentlichung der Politik.⁶⁾

* * *

Das Informationswesen der Gesellschaft, die politischen Einstellungen der Bürger der Bundesrepublik, die verschiedenen Faktoren der politischen Meinungsbildung der Wähler und die Meinung der Opposition über diese Tatbestände werden damit zu entscheidenden Bestimmungsfaktoren der Taktik der Opposition. Trotzdem beschränkt sich die vorliegende Arbeit weitgehend auf eine Untersuchung des Oppositionsverhaltens der SPD im Bundestag.

Die Möglichkeit des Widerspruches gegen Regierungsmaßnahmen und das Recht, der Politik einer amtierenden Regierung mögliche Alternativen entgegenzuhalten, sind wesentliche Bestandteile einer demokratischen Grundordnung. Sie werden in einer demokratischen Gesellschaft nicht nur im Parlament praktiziert, sondern auch von vielen Gruppen, Vereinigungen und Einzelpersonen der Gesellschaft.

Parlamentarische Opposition unterscheidet sich vor allem dadurch von jeder anderen "Opposition", daß sie selbst die Regierung im Amt ablösen will und daß sie ihre Argumentation im Parlament im Dialog und in der Auseinandersetzung mit der Regierung entwickelt.

6) Bagehot, a.a.O. S. 18 f.
Ivor Jennings, Parliament, Cambridge, 1957, S. 168 ff.
Sternberger, a.a.O. S. 146
Bode, a.a.O. S. 101
Otto Kirchheimer, Wandlungen der politischen Opposition, in: Politik und Verfassung, Frankfurt/M., 1964, S. 127

Im Gegensatz zum Widerspruch, den die Presse oder andere Gruppen gegen Regierungsmaßnahmen vorbringen, trägt die Opposition ihren Widerspruch direkt in Antwort und im Angriff auf die physisch präsente Regierung vor, die ihrerseits reagiert. Von daher rechtfertigt sich methodisch die Beschränkung der Untersuchung oppositionellen Verhaltens auf die Argumentation im Parlament, da nur im Parlament die spezifisch p a r l a m e n t a r i s c h e Opposition sichtbar wird.

Es wäre wichtig, die Widerspiegelung oppositionellen Verhaltens in den Kommunikationsmitteln, in den politischen Stellungnahmen der großen Mitgliederverbände und letztlich in der politischen Einstellung der wahlberechtigten Bürger zu verfolgen. Es wäre etwa zu untersuchen, wie sich die Scheinpolarität zwischen Regierung und Parlament, die im Ablauf der Debatte oft den Gegensatz zwischen Regierungsmehrheit und Opposition nicht voll zur Geltung kommen läßt, in der Parlamentsberichterstattung der Kommunikationsmittel fortsetzt und letztlich ihren Niederschlag in den politischen Einstellungen der Bürger findet.

Dies zu analysieren, würde ebenso den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen, wie etwa die Untersuchung der traditionsgeprägten konfliktfeindlichen Haltung der Deutschen, die zweifellos die Erfolgsmöglichkeiten einer Oppositionspartei verringert, oder die besondere Situation einer Opposition in einem Bundesstaat, bei der die im Zentralparlament opponierende Partei in einzelnen Bundesländern selbst Regierungsmacht innehat.⁷⁾

* * *

7) Dazu: Carl Joachim Friedrich, Federalism and Opposition, in: Government and Opposition, Vol.I No. 3

Welche Stellung hat die Opposition innerhalb der Rechtsordnung des Deutschen Bundestages? Welcher Taktiken bedient sie sich? Und wo lagen die Schwerpunkte ihrer Argumentation?

Von diesen Fragen ausgehend untersucht die Arbeit die Struktur und Arbeitsweise des westdeutschen Parlaments und das Verhalten der Sozialdemokraten ebenso, wie sie sich mit der grundsätzlichen Frage beschäftigt, ob Opposition in einer entwickelten Industriegesellschaft überhaupt möglich und sinnvoll ist.

Das in der Definition festgestellte Hauptziel der Opposition, die Regierung im Amte zu ersetzen, bestimmt die Methode der Untersuchung. Methodisch gesehen handelt die Arbeit von den Mitteln der Opposition unter dem Gesichtspunkt ihrer Effektivität und ihres effektiven Einsatzes in Relation zu ihrem Hauptziel, eben der Regierungsübernahme. Welche Mittel stehen der Opposition in Deutschland zur Verfügung? Inwieweit sind die Aktionsmöglichkeiten der Opposition auf dieses Ziel hin einzusetzen? Und inwieweit verstand es die sozialdemokratische Opposition, die ihr zur Verfügung stehenden Mittel zu nutzen?

Auch wenn in Teilbereichen eine Untersuchung des Inhalts der politischen Konzeption der SPD von der Sache her notwendig ist, liegt der Hauptakzent der Arbeit doch auf einer Untersuchung des parlamentarischen Stils im weiteren Sinne.

Fragestellung und Beschränkung der Arbeit auf die Untersuchung oppositionellen Verhaltens im Parlament bestimmen die Auswahl des der Arbeit zugrundeliegenden Materials: allgemeine Literatur, die sich mit dem parlamentarischen Regierungssystem beschäftigt, spezielle Untersuchungen des parlamentarischen Prozesses in der Bundesrepublik und die zugänglichen Originalquellen der Auseinandersetzungen im

Bundestag: die stenographischen Aufzeichnungen der Verhandlungen.

Untersuchungen größerer Breite über Opposition in der demokratischen Ordnung liegen in der politischen Wissenschaft bislang nicht vor. Eine Lücke, die Robert A. Dahl mit der Aufsatzsammlung "Political Oppositions in Western Democracies" ebenso zu schließen bemüht ist,⁸⁾ wie die oben in der Fußnote 7) zitierte Zeitschrift.

Über die parlamentarische Opposition in der Bundesrepublik ist eine Reihe von Aufsätzen erschienen, doch ist die Zahl dieser Arbeiten überraschend klein.⁹⁾

* * *

Während der Erstellung dieser Arbeit hat sich das politische Bild in der Bundesrepublik entscheidend gewandelt. Die Sozialdemokraten gingen im Dezember 1966 in eine große Koalition mit der CDU/CSU. Mit diesem Vorgang ist die parlamentarische Opposition der SPD gescheitert, ihr Ziel einer Ablösung der Regierungspartei wurde nicht erreicht.

Aber nicht nur die Realität der bestehenden großen Koalition in Bonn stellt den Sinn und die Erfolgsaussichten einer parlamentarischen Opposition in Frage. Auch in der politischen Wissenschaft wurden Stimmen laut, die mit dem Verschwinden oder Unerkannbleiben von Klassengegensätzen die Chance einer Regierungsübernahme durch die Opposition beseitigt sehen wollen.

8) New Haven, 1967

9) Dazu: Hans Gerd Schumann, Die Opposition, Stiefkind der deutschen Forschung? in: Der Staat, Jahrg. 1966, Heft 1

Schumann gibt einen Überblick über die deutsche Literatur.

Die Thesen von Landshut,¹⁰⁾ Hennis,¹¹⁾ Friedrich,¹²⁾ Krippendorff¹³⁾ und Kirchheimer¹⁴⁾ stellen den Sinn parlamentarischer Opposition grundsätzlich in Frage, indem sie das oppositionelle Verhalten einer Partei in erster Linie als Folge sozialer Gegensätze in der Gesellschaft verstehen¹⁵⁾ und mit dem behaupteten Ende dieser Gegensätze (zumindest der bewußten Gegensätze) parlamentarischer Opposition eine Erfolgsaussicht absprechen.

Das erste Kapitel stellt deswegen die Frage, ob einmal die entwickelte Industriegesellschaft der Bundesrepublik so frei von Gegensätzen sei, um dann die grundsätzlichere Frage zu untersuchen, ob es stimmt, daß politische Konflikte gleichsam die Folge, die Konsequenz wirtschaftlicher Antagonismen sind.

Diese Behauptung unterstellt, daß der politische Bereich einer Gesellschaft ausschließlich in der wirtschaftlichen Integration von Interessengegensätzen bestehe. Daß der politische Bereich einer Gesellschaft die Bestellung, Ausübung und Debatte von Herrschaft umfaßt, übersieht diese Betrachtungsweise ebenso, wie sie die Wirkung der öffentlichen Debatte in einer Gesellschaft und die Wirkung, die das gesprochene und geschriebene Wort, die Information, über politische Fragen auch auf das Verhalten der Bürger haben kann, nicht beachtet.

10) Landshut, a.a.O. S. 225 ff.

11) Wilhelm Hennis, Parlamentarische Opposition und Industriegesellschaft, in: Gesellschaft, Staat, Erziehung, Jahrg. 1956, Heft 5, S. 22 ff.

12) Manfred Friedrich, Opposition ohne Alternative? Köln, 1962

13) Ekkehart Krippendorff, Das Ende des Parteienstaates, in: Der Monat 160, S. 64 ff.

14) Otto Kirchheimer, a.a.O. S. 146
Otto Kirchheimer, in: Dahl (Hrsg.), a.a.O. S. 247 ff.

15) Ein Oppositionsverständnis, dem auch Schumann zuneigt. (a.a.O. S. 89 und S. 92 f.)
ebenso: Joachim Raschke, Die Zukunft der Opposition, in: Die neue Gesellschaft, 14. Jahrg. (1967), Heft 2, S. 91 ff.

Opposition ist nicht die Haltung einer Partei, die sich quasi von selbst aus den gesellschaftlich-ökonomischen Bedingungen ergibt; sie muß bewußt betrieben werden und sich in ihrer Argumentation an den Bürger wenden, um in der Gesellschaft zu wirken und um jenseits wirtschaftlicher Fehlentscheidungen von Regierungen der Opposition eine Ablösung der Regierenden zu ermöglichen.

Das Schwergewicht der Arbeit in den folgenden Kapiteln liegt bei der Untersuchung der Arbeitsweise des Deutschen Bundestages unter dem Gesichtspunkt oppositioneller Aktivität und der Untersuchung des oppositionellen Verhaltens der Sozialdemokraten im Parlament.

Die Arbeit folgt hierbei den Kategorien Steffanis, der die verschiedenen Parlamente in "Redeparlamente" und "Arbeitsparlamente" unterteilt.¹⁶⁾

Das Redeparlament ist primär auf die öffentliche Debatte der Regierungspolitik hin angelegt. Das Arbeitsparlament gestaltet den Gesetzgebungs- und Entscheidungsprozeß selbst, was im Redeparlament der aus dem Parlament hervorgegangenen Regierung vorbehalten ist. Das Arbeitsparlament entsteht meist im Rahmen von Verfassungen, bei denen Regierung und Parlament voneinander unabhängig sind.

Obwohl der Bundestag die Regierung aus seiner Mitte wählt und die Verfassungsstruktur ein Redeparlament britischen Musters impliziert,¹⁷⁾ ist der Deutsche Bundestag als ein Arbeitsparlament organisiert.

16) Winfried Steffani, Amerikanischer Kongress und Deutscher Bundestag - Ein Vergleich, in: Kurt Kluxen (Hrsg.), Parlamentarismus, Köln, 1967, S. 236 f.

17) Ernst Fraenkel, Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart, 1964, S. 16 und S. 18

Bis in die Geschäftsordnung des westdeutschen Parlaments hinein wirkt die Vergangenheit deutscher Parlamente, die vom Fürsten eingesetzte Regierungen kontrollierten. Hans Trossmann, der Direktor des Bundestages, stellt für die Geschäftsordnung des westdeutschen Parlamentes fest, daß sie in ihren wesentlichen Grundzügen auf der Geschäftsordnung des Norddeutschen Reichstages von 1866 und deren vom Reichstag 1871 übernommener Fassung basiert.¹⁸⁾

Eine Analyse der Praxis des Deutschen Bundestages zeigt die daraus resultierende Benachteiligung der Opposition, die andererseits, da sie als eine Fraktion unter anderen im Parlament verstanden wird, relativ großen Einfluß auf den Entscheidungsprozeß nehmen kann, der in den Ausschüssen stattfindet.

Die Opposition steht dadurch vor dem Dilemma, daß sie - auf scharfe Angriffe auf die Regierung verzichtend - in den Ausschüssen des Parlaments große Mitwirkungsmöglichkeiten hat und den Entscheidungsprozeß, der im Parlament stattfindet, beeinflussen kann, während ihr im Plenum, wenn sie sich der Regierung bewußt gegenüberstellt, gegenüber der Regierungsmehrheit keine Chancengleichheit gegeben ist.

Robert A. Dahl kommt bei der Untersuchung verschiedener oppositioneller Taktiken in den verschiedenen Ländern zu dem Schluß, "there is no single prevailing pattern of opposition in western democracies."¹⁹⁾ Das Verhalten und die Strategie einer Opposition werde entscheidend von den institutionellen Gegebenheiten des Regierungssystems geprägt.²⁰⁾ Diese These wird durch das Verhalten der

18) Hans Trossmann, Reichstag und Bundestag - Organisation und Arbeitsweise, in: Ernst Deuerlein (Hrsg.), Der Reichstag, Frankfurt/M., 1963, S. 125

19) Dahl, a.a.O. S. 332

20) Dahl, a.a.O. S. 349 ff.

sozialdemokratischen Opposition im Bundestag weitestgehend bestätigt. Gerade die traditionsgeprägte Sozialdemokratie konnte oder wollte sich den überkommenen Verhaltensmustern, wie sie auch von den Rechtsvorschriften des innerparlamentarischen Rechts vorgeschrieben werden, nicht entziehen.

Bei der Untersuchung der Taktik der sozialdemokratischen Opposition stellt sich heraus, daß sie sich weitgehend an die institutionellen Gegebenheiten des Arbeitsparlamentes anpaßt. Die SPD-Abgeordneten bestätigen sich im Plenum und in den Ausschüssen normalerweise als fleißige Mitarbeiter. Nicht die öffentliche Debatte der Regierungspolitik im Plenum, sondern eine Modifikation der Politik in den Ausschüssen ist das taktische Konzept der Opposition. Die SPD-Abgeordneten wollen der Regierung von den Oppositionsbänken aus ihren Willen aufzwingen. Nicht Gegnerschaft und politische Auseinandersetzung sondern Kooperation bestimmt weitgehend das Verhalten der Opposition.

Formal wie inhaltlich ausgenommen von dieser Anpassung an die Möglichkeiten eines kooperierenden Arbeitsparlamentes, das alle Gruppen mitwirken läßt, ist die außenpolitische Opposition der Sozialdemokratie der fünfziger Jahre, die im dritten Kapitel untersucht wird, das sich mit den Schwerpunkten der sozialdemokratischen Oppositionspolitik befaßt. Zu Beginn der sechziger Jahre greifen die SPD-Abgeordneten dann die Innenpolitik verstärkt auf, während in der Außenpolitik die Konflikte beendet werden.

Aber schon bald zeigt sich, daß die Beendigung der außenpolitischen Opposition nun zum Anlaß genommen wird, eine sozialdemokratische Regierungsbeteiligung zu fordern. Die SPD versucht in einer Phase des Unterdrückens der Gegensätze einen Regierungseintritt zu erzwingen, der ihr 1966 gelingt. Diese Phase des Strebens in die große Koalition ließe sich eigentlich nur treffend beschreiben durch die

Liste der im Bundestag nicht oder nur unvollkommen behandelten Probleme und Fehlleistungen der Regierung. Diese Liste wird ergänzt durch die Stimmabgabe der sozialdemokratischen Mitglieder der Bundesversammlung für den Bundespräsidenten Heinrich Lübke, der ein bekannter Anhänger der großen Koalition ist.

Eine derartige Aufzählung der von der Opposition nicht aufgegriffenen Angriffspunkte unterbleibt, da sie praktisch ein eigenes Programm für das Oppositionsverhalten in der Zeit von 1961 bis 1966 in der Arbeit verlangen würde. Dies würde den Rahmen der Arbeit sprengen.

Das abschließende Kapitel versucht, aus den gewonnenen Einsichten, Konsequenzen für eine Reform der politischen Ordnung der Bundesrepublik aufzuzeigen. Die hierbei entwickelten Vorschläge zielen darauf ab, politischen Prozeß und parlamentarische Arbeit deutlicher auf den Tatbestand konkurrierender Parteiregierungen abzustellen.

Opposition setzt voraus, daß die opponierende Partei an den Entscheidungen nicht direkt beteiligt ist; diese müssen in der regierenden Mehrheit fallen. Deswegen streben die Reformvorschläge eine faktische Reduktion der Entscheidungsrechte des Parlaments in den Ausschüssen an, die stärker bei der regierenden Mehrheit liegen müssen. Daneben müssen der Opposition im Plenum des Parlaments größere Rechte als gleichberechtigter Gegnerin der Regierung eingeräumt werden.

Daß eine Reform der Institutionen nicht ausreicht, ist gerade in der Bundesrepublik offensichtlich. In einem Lande, dessen Bürger oft noch obrigkeitsstaatlichem Denken verhaftet sind, bedarf es auch der Umkehr in den Einstellungen der Bürger. Nur dann kann ein Klima entstehen, in dem die Wähler den Konflikt zwischen Regierung und Opposition als normal und notwendig anerkennen. Dieser Geist der Konkurrenz

ist in Deutschland nicht vorhanden; sein Fehlen macht Opposition in der Bundesrepublik zu einem schwierigen Unterfangen. "Es gibt eine Auffassung von Freiheit, die diese für das Individuum nur dort gewährleisten sieht, wo experimentelle Gesinnung, konkurrierende soziale Kräfte und liberale politische Institutionen sich verbinden. Diese Auffassung hat in Deutschland nie so recht Fuß fassen können."²¹⁾ Solange diese Auffassung aber in Deutschland nicht Fuß faßt, wird die Opposition einen schweren Stand haben. Man sollte die Bürger zu dieser Auffassung erziehen ... durch die Praxis. Die große Koalition ist hierzu kein Beitrag.

21) Ralf Dahrendorf, Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, München, 1965, S. 29

1. Kapitel

OPPOSITION IM "WOHLFAHRTSSTAAT"

SIEBZEHN Jahre lang wurde die Bundesrepublik von einer Partei regiert, die in den meisten Wahlperioden die Macht zwar mit kleineren Koalitionspartnern teilte, die aber nie die Führung der deutschen Politik abgeben mußte. Siebzehn Jahre lang stand dieser politischen Führung der CDU/CSU die sozialdemokratische Opposition gegenüber, der es nicht gelang, die Union in der Regierung abzulösen.

Im Dezember 1966 wurde dieser Zustand beendet. Aber nicht ein Wahlsieg brachte der SPD die Regierungsmacht, sondern eine leichte Wirtschaftsrezession und Differenzen sowohl innerhalb der CDU/CSU als auch mit ihrem langjährigen Koalitionspartner, der Freien Demokratischen Partei.

Die sozialdemokratische Opposition hat auch nicht die Unionsparteien in der politischen Führung abgelöst, sie ging vielmehr mit der CDU/CSU eine große Koalition ein, bei der sie der Union, als dem stärkeren Partner, den Kanzler zu stellen das Recht ließ.

Diese Vorgänge müssen von der politischen Wissenschaft ernst genommen werden; sie stellen das Funktionieren der bestehenden parlamentarischen Ordnung in Frage. Denn das parlamentarische Regierungssystem lebt entscheidend von der Existenz einer Oppositionspartei; nur diese vermag ihm die eigene Dynamik konkurrierender Parteiregierungen zu verleihen.

Die Erfolglosigkeit der sozialdemokratischen Opposition und die politische Realität der Bundesrepublik Deutschland des Jahres 1967 stellen die Erfolgchancen parlamentarischer Opposition in Frage.

Aber nicht nur die Wirklichkeit unseres Landes wirft diese Frage auf; auch ernstzunehmende Wissenschaftler der Politik bezweifeln, ob eine parlamentarische Opposition den politischen und gesellschaftlichen Bedingungen einer entwickelten Industriegesellschaft überhaupt gerecht wird.

In den vergangenen Jahren mehrten sich die Stimmen in der politischen Wissenschaft, die behaupten, das System parlamentarischer Parteiregierung mit der Oppositionspartei als alternativer Regierung im Parlament entspreche nicht den politischen und gesellschaftlichen Gegebenheiten einer modernen Industriegesellschaft.

Siegfried Landshut weist darauf hin, daß sich mit der allgemeinen Nivellierung der Gesellschaft im "Wohlfahrtsstaat" die möglichen Alternativen auf ein Minimum politischer Gegensätze reduzieren,¹⁾ und Wilhelm Hennis behauptet darauf aufbauend, daß mit dem Fehlen oder Unerkannntbleiben von Klassegegensätzen in der Gesellschaft und dem damit verbundenen Fehlen der "Teilung der Nation in zwei große Lager" die Voraussetzungen für den Wechsel zwischen Regierung und Opposition entfallen.²⁾ Manfred Friedrich baut diese These weiter aus und versucht, sie an Beispielen zu beweisen,³⁾ während Ekkehart Krippendorff noch weitergeht und eine historisch-gesetzmäßige Entwicklung zu sehen glaubt, die in der These gipfelt, mit der Integration aller gesellschaftlichen Gruppen werde eine Befriedung der Gesellschaft erreicht; damit sei das "Ende des Parteienstaates" überhaupt gekommen.⁴⁾

1) Siegfried Landshut, a.a.O. S. 225 ff.

2) Wilhelm Hennis, a.a.O. S. 219 ff.

3) Manfred Friedrich, a.a.O.

4) Ekkehart Krippendorff, a.a.O. S. 64 ff.

Krippendorffs These allerdings ist alles andere als originell. Schon zu Beginn der wissenschaftlichen Untersuchung von Parteien durch die Politikwissenschaft steht die These von Ostrogorski, daß mit dem Erreichen eines demokratischen Zustandes der Gesellschaft Parteien überflüssig werden. Für den Liberalen Ostrogorski war dieser demokratische Zustand durch Erkämpfen demokratischer Freiheitsrechte und das Heben des Bildungsniveaus erreichbar. (M. Ostrogorski, La Démocratie et les Partis Politiques, Paris, 1912, S. 619 ff.) Krippendorff fügt den Bedingungen des Liberalen eigentlich nur das neoliberale Erfordernis wirtschaftlicher Sicherheit für alle hinzu.

Auch Otto Kirchheimer behauptet in seinen Aufsätzen, daß die Möglichkeiten politischer Opposition in entwickelten Industriegesellschaften sich auf Konkurrenz in Nuancen reduziere, ein Vorgang, der gerade in der Bundesrepublik beispielhaft zu beobachten sei.⁵⁾

Die Thesen der genannten Autoren basieren auf einer richtigen Beobachtung. Es ist nicht zu bestreiten, daß mit zunehmender Produktivität einer Wirtschaftsgesellschaft, mit der Technisierung der Güterproduktion und dem damit verbundenen Zuwachs nicht nur des Sozialproduktes sondern auch des Steueraufkommens den regierenden Politikern die Möglichkeit gegeben ist, Unzufriedenheiten bei den Wählern, die aus wirtschaftlichen Notständen herrühren, durch Finanzzuweisungen der öffentlichen Hand weitgehend abzufangen.

Es ist ebenfalls richtig, daß durch das Instrumentarium der empirischen Sozialforschung Unzufriedenheiten früh ermittelt werden können und daß die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften den Politikern die Mittel in die Hand geben können, ein größtmögliches Maß von "Sachgerechtigkeit" bei politischen Entscheidungen walten zu lassen.

In einer weitgehend industrialisierten Gesellschaft wie der der Bundesrepublik kann eine bewußte Sozialpolitik die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen in die Gesellschaft einfügen, indem sie verhindert, daß breite Schichten von Wählern in einem Zustand wirtschaftlichen Notstandes und damit verbundener Unzufriedenheit leben müssen.

5) Kirchheimer, Wandlungen... a.a.O. S. 127 f.
Kirchheimer, The Vanishing Opposition, in: Dahl,
a.a.O. S. 247 ff.

Damit ist in der Tat die Position von Parteien, die sich die soziale Eingliederung unterprivilegierter Schichten zum Ziel gesetzt haben, fragwürdig geworden.⁶⁾

111

Die Verwechslung von Integration mit Harmonie

Aus den oben genannten Tatsachen, die nicht bestreitbar sind, eine "Selbstaufhebung des Parteienstaates" oder die Unmöglichkeit einer Alternative zur Regierungspolitik abzuleiten, scheint aber trotz der Richtigkeit der zugrundeliegenden Beobachtungen unberechtigt zu sein. Die Tatsache weitgehender sozialer und politischer Integration aller gesellschaftlichen Gruppen ist mitnichten ein Beweis dafür, daß in einer industrialisierten Gesellschaft keine bewußten Interessengegensätze mehr bestehen. Soziale Integration ist nicht zu verwechseln mit gesellschaftlicher Harmonie. Bei

-
- 6) Diesen Typus von Partei hat besonders Krippendorff im Auge: Er geht von Parteien aus, die "entstanden sind, als Kampfinstrumente bestimmter Bevölkerungsgruppen- und Klassen, zur Erlangung und Sicherung von Einfluß auf den Staat... als Sprecher der Interessen bestimmter sozialer Gruppen der Bevölkerung."
(Krippendorff, a.a.O. S. 65)

Eben diesen Parteitypus bespricht auch Kirchheimer.
(Kirchheimer, Wandlungen, a.a.O. S. 146)

Auch Theodore Lowi geht vom Modell einer Partei aus, die bestimmte Gruppen in die Gesellschaft einfügt. Er untersucht allerdings - im Gegensatz zu den anderen genannten Autoren - Gruppen, deren gemeinsames Interesse wirklich nur in der Integration besteht: Einwanderer. Diese geben in der Tat spätestens in der zweiten Generation ihre Immigrantenposition in den USA auf.

(Theodore Lowi, Toward Functionalism in Political Science: The Case of Innovation in Party Systems, in: American Political Science Review, Vol LVII No. 3 September 1963, S. 570 ff.)

allen Anerkennung des Tatbestandes, daß es mit der Entwicklung des "Wohlfahrtsstaates" keine wahlpolitisch relevanten Gruppen von Ausgeschlossenen mehr geben muß, ist es doch offensichtlich, daß gerade in der Industriegesellschaft Konflikte und Gegensätze das Feld sogar in stärkerem Maße beherrschen, als in vorindustriellen Gesellschaften.⁷⁾

Das gesellschaftliche Modell, das die obengenannten Autoren bei ihren Aussagen implizieren, ist das Bild einer nivellierten "Mittelstandsgesellschaft", wie es besonders von Helmut Schelsky vertreten wird. Ralf Dahrendorf weist nachdrücklich darauf hin, daß die Behauptungen Schelskys nicht mit der sozialen Realität übereinstimmen, die auch heute Interessengegensätze aufweist. "Die Behauptung, die Durchsetzung bürgerlicher Gleichheitsrechte und die Reduktion von Schichtdistanzen sei in Deutschland weiter avanciert als andernorts, steht in so evidentem Widerspruch zu allen Beobachtungen, daß sie nur als Beruhigungsideologie einen Sinn haben kann."⁸⁾

Die These von der Sinnlosigkeit einer parlamentarischen Oppositionspartei geht außerdem von der Vorstellung aus, Parteien strebten nahezu ausschließlich die Eingliederung unterprivilegierter Schichten in die Gesellschaft an. Mit der Integration der jeweiligen Gruppe sei also die Aufgabe der Partei erfüllt. Dies unterstellt, das einzige Interesse einer Gruppe bestehe in ihrer Integration. Dabei wird den Gruppen doch erst durch ihre rechtliche und soziale Eingliederung das breite Feld der Verfolgung ihrer Interessen in der Gesellschaft auf politischer Ebene eröffnet.

7) Dazu etwa: Pendleton Herring, *The Politics of Democracy*, New York, 1940, S. 162

8) Ralf Dahrendorf, *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, München, 1965, S. 150 zum gesamten Problemkreis siehe S. 145 ff.

Dazu auch: Karl Martin Bolte, *Deutsche Gesellschaft im Wandel*, Opladen, 1966, S. 284 ff.

Zur weiteren Untersuchung ist es wenig sinnvoll, von irgend einem Modellbild der "Industriegesellschaft" auszugehen. Aus diesem Grunde sollen einige Interessengegensätze innerhalb der Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland dargestellt werden.

Die folgende Aufzählung bestehender Gegensätze beschränkt sich bewußt auf Konflikte, die ihre Ursachen im wirtschaftlichen Bereich haben. Daß neben diesen auch kontroverse Positionen in Deutschland bestehen, die durch religiöse, weltanschauliche oder andere geistige Einstellungen geprägt sind oder die ihre Ursache in der Lebensgeschichte des Einzelnen haben, sei an dieser Stelle nur angedeutet.

Der Klassengegensatz, den Marx für den einzig bestimmenden in der kapitalistischen Wirtschaftsgesellschaft hielt, ist nach wie vor vorhanden. Es ist nicht zu leugnen, daß die wirtschaftlichen Interessen der Gruppen, deren Einkommen hauptsächlich aus vertragsbestimmten Einnahmen (Lohn, Gehalt, Sozialversicherungsrente) besteht, den Interessen der Gruppen gegenüberstehen, die Residualeinkommen (Profit) beziehen.

Der Interessengegensatz wird einmal beim Aushandeln der Tariflöhne durch Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände ausgetragen. Hier ist die Einflußmöglichkeit politischer Parteien auf die Festlegung des Verfahrens des Tarifstreites beschränkt. Daneben wird dieser Interessengegensatz aber auch auf den Gütermärkten ausgetragen. Je höher die Preise, desto geringer ist das Realeinkommen der Arbeitnehmer und desto höher ist der Unternehmeranteil am Sozialprodukt.⁹⁾

9) "Die Auseinandersetzung über Lohn und Profit (wird) vom Arbeitsmarkt, wo die Geldlöhne ausgehandelt werden, auf den Gütermarkt verlegt, wo über den Reallohn entschieden wird." (Erich Freiser, Wachstum und Einkommensverteilung, Heidelberg, 1961, S. 14)

Auf die Gestaltung der Güterpreise aber haben politische Entscheidungen starken Einfluß. Die Außenhandelsbilanz, die Selbstfinanzierungsrate, die Vermögensverteilung und die Summe der öffentlichen Ausgaben sind politisch einflußbare Größen, die ihrerseits die Höhe des Preisniveaus entscheidend beeinflussen.¹⁰⁾

1122 Mittelstand - Arbeitnehmer

Der Gegensatz zwischen den Interessen bestimmter Gruppen des Mittelstandes und den Interessen der Arbeitnehmer ist ebenso deutlich von der Politik gestaltbar. Wenn die Steuerpolitik durch Privilegierung kleiner Einzelhändler auf Einnahmen verzichtet, ist dies eine Entscheidung zugunsten der Interessen bestimmter Gruppen und zum Nachteil anderer. Durch die geringeren Steuereinnahmen werden entweder geringere öffentliche Leistungen erbracht, oder andere müssen den Ausfall durch vermehrte Leistungen wettmachen. Außerdem bleibt durch die Schaffung von Steueroasen die Betätigung von Einzelhändlern wirtschaftlich lukrativ, die bei gleichmäßiger Besteuerung ihr Geschäft aufgeben müßten. Dies verhindert, daß ihre Arbeitskraft am gesamtwirtschaftlich produktivsten Platz eingesetzt wird; eine mögliche Steigerung des Sozialproduktes unterbleibt. Dies wirkt sich auf das Realeinkommen der Verbraucher aus.

1123 Gegensätze zwischen Industriebranchen

Die Politik der Erhaltung wirtschaftlicher Strukturen durch Steuervorteile und Subventionen schafft außerdem Interessengegensätze zwischen verschiedenen Industriezweigen. Beispielsweise besteht ein Gegensatz zwischen den Unternehmern und Arbeitnehmer.. des Kohlebergbaus einerseits und den Abnehmern von Energie andererseits. Der Bergbau hat ein Inter-

10) Dazu: Erich Schneider, Einführung in die Wirtschaftslehre II, Tübingen, 1959, S. 232 ff.

esse an der Erhaltung der Kohleproduktion und der Bindung seiner Arbeitskräfte, die ihrerseits ihre wirtschaftlich einträglichen Arbeitsplätze nicht aufgeben wollen, während die Abnehmer von Energie und die gesamte Wirtschaft ein Interesse am Einkauf billiger Energie haben. Die Argumente des vorhergehenden Kapitels gelten mutatis mutandis auch für Gegensätze zwischen einzelnen Industriegruppen.

1124 Landwirtschaft - Industrie

Am deutlichsten zeigt sich der oben aufgeführte Tatbestand in dem Interessengegensatz zwischen den in der Landwirtschaft tätigen Menschen und den in der Industrie arbeitenden.

a) Die Landwirtschaft hat ein einkommenspolitisches Interesse nach hohen Erzeugerpreisen, die erhöhte Verbraucherpreise zur Folge haben.

(i.e. Interesse an Stützungskäufen der Einfuhr- und Vorratsstelle des Bundes; Interesse an Importbelastungen für Agrarprodukte)

b) Die Landwirtschaft hat ein einkommenspolitisches Interesse an Subventionen (oder Steuerverzichten der öffentlichen Hände), das im Gegensatz zum Interesse anderer Gruppen steht, denen bei Nichtzahlung der Subventionen (Einziehung der Steuern) andere öffentliche Leistungen oder Steuersenkungen zugute kämen.

c) Die Landwirtschaft hat ein strukturpolitisches Interesse, daß Bauern in der Landwirtschaft tätig bleiben können, das möglichen Produktivitätssteigerungen durch Einsatz der vorhandenen Arbeitskräfte am wirtschaftlichsten Arbeitsplatz entgegensteht.

1125 Weitere Interessengegensätze

Der Katalog von Beispielen bestehender wirtschaftlicher Interessengegensätze ließe sich noch weiter fortführen. Importeure haben den Interessen der heimischen Industrie entgegenstehende Interessen, die Interessen der Exportin-

dustrie und der in ihr Beschäftigten stehen bei einem Exportüberschuß im Gegensatz zu den Interessen der inländischen Verbraucher, Beitragszahler der öffentlichen Sozialversicherung haben den Interessen selbständiger Berufsgruppen zuwiderlaufende Ziele u.s.f.

113

Das Modell der Integration durch wirtschaftliche Zuweisungen

Neben der Kritik an der Behauptung, in einer industrialisierten Gesellschaft gäbe es keine politisch relevanten Interessengegensätze mehr, ist aber noch eine weitergehende Kritik an der These der oben genannten Autoren anzumelden, im "Wohlfahrtsstaat" hätte eine Oppositionspartei keine Erfolgsaussichten mehr.

Der Bereich des politischen Lebens ist bei weitem größer gespannt, als impliziert wird. Es ist unrichtig, anzunehmen, Politik sei nichts anderes, als die Integration interessenmäßig divergierender gesellschaftlicher Gruppen durch Gesetze und Zuwendungen aus dem Bundeshaushalt. Jenseits der Feststellung, daß auch ein zunehmendes Haushaltsvolumen nicht die Befriedigung aller Interessen erlaubt, da ein Haushalt im Gegensatz zu den wirtschaftlichen Bedürfnissen eine Obergrenze hat, stimmt es nicht, daß Bürger, Wähler und damit letztlich die gesamte Gesellschaft ausschließlich und alleine durch ihre ökonomischen Interessen zusammengehalten werden.

Tatsächlich kann man heute feststellen, daß wirtschaftliche Interessen das Verhalten und besonders das Wahlverhalten vieler Menschen nicht nur in der Bundesrepublik in starkem Maße beeinflussen. "Das Verhältnis der Leistungsempfänger zum Staat ist nicht in erster Linie politische Beteiligung, sondern eine allgemeine Forderungshaltung, die Versorgung erwartet, ohne eigentlich Entscheidungen durchsetzen zu wollen. ... Im Sozialstaat, der vorab verwaltet, verteilt und versorgt, reduzieren sich die politischen Interessen der stetig Verwaltungsakten subsumierten Bürger primär auf berufsspartengebundene Ansprüche." ¹¹⁾ Die Politik ist in einem Maße mit den wirtschaftlichen und sozialen Interessen vieler Bürger verwebt, das zu der Meinung verführen kann, das politische Verhalten des Einzelnen sei durch seine ökonomische Position determiniert.

Richtig ist, daß die wirtschaftliche Bedürfnisstruktur der Mitglieder des Sozialstaates, auch deren politische Haltung beeinflußt; die völlige Festlegung aus der Ökonomie zu erwarten, ist allerdings ein Vulgärmarxismus, der durch keinen Beweis belegt ist. ¹²⁾ Die Erfahrungen der Bürger umfassen auch im Sozialstaat einen weiteren Bereich als nur seine persönlichen wirtschaftlichen Interessen. ¹³⁾ Die Vorstellung von einer Gesellschaft Pawlow'scher Hunde, von Individuen also, die durch ihre Interessen vollkommen festgelegt, vorauskalkulierbare Reflexe zeigen, unterstellt die vollkommene Funktionalisierung des menschlichen Verhaltens. Die

11) Jürgen Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit, Neuwied, 1965, S. 231

12) Auch Habermas zweifelt an anderem Orte an der ökonomischen Determiniertheit der Bürger: "Wo die politischen Bewegungen buchstäblich blosser Reflex der ökonomischen wären, wäre eine Untersuchung der Subjekte und ihres demokratischen Potentials nicht nur überflüssig, sondern auch sinn los." (Jürgen Habermas u.a., Student und Politik, Neuwied, 1961, S. 50)

13) Walter Lippmann, Die öffentliche Meinung, München, 1964, S. 131 ff.

Gesellschaft wird als eine Veranstaltung verschiedener Interessengruppen verstanden und die Politik als eine Funktion der Wirtschaft, von der her sie bestimmt ist. Hannah Arendt schreibt über diese Betrachtungsweise der Gesellschaft: "Daß Politik nur eine Funktion der Gesellschaft ist, daß Handeln, Sprechen und Denken primär den Uberbau bestimmter sozialer Interessen bilden... gehört... zu den axiomatischen Voraussetzungen, die Marx kritiklos von der politischen Ökonomie der Neuzeit übernommen hat. Diese Funktionalisierung des Politischen macht es natürlich unmöglich, den Abstand, der das Politische vom Gesellschaftlichen¹⁴⁾ trennt, auch nur zu bemerken."¹⁵⁾

Diese funktionalisierende Betrachtungsweise der Politik, die in pointierter Form von Krippendorff und Friedrich vertreten wird, illustriert ein interessantes Phänomen der Geschichte des politischen Denkens in Deutschland. Nachdem im Gefolge der Hegelschen Staatsvergötzung die Politik und das Politische als etwas von der Gesellschaft und ihren "niedereren" Interessen vollkommen losgelöstes verstanden wurde, findet nun die totale Umkehrung statt: Die Politik sei nur noch eine Funktion der gesellschaftlichen Interessen. In beiden Fällen aber ist interessanterweise die Folge eine Entpolitisierung der Gesellschaft.

14) Hannah Arendts Begriff des "Gesellschaftlichen" soll hier nicht kritisch untersucht werden. Sie bezeichnet mit diesem Terminus den Bereich der direkten ökonomischen und materiellen Interessen der Bürger in einer Gesellschaft,

15) Hannah Arendt, Vita activa, Stuttgart, 1960, S. 34
Auf den Unterschied des wirtschaftlich-sozialen vom politischen Bereich der Gesellschaft weist auch hin: August Heckscher, Glück für alle, Köln, 1964, S. 64f. und S. 73
ebenso implizit: Jürgen Habermas, Theorie und Praxis, Neuwied, 1963, S. 18ff.

Diese Tendenz zur Beseitigung des Politischen ist nicht neu. "So groß ist die Verführung, die menschlichen Angelegenheiten durch die Einführung einer unpolitischen Ordnung zu stabilisieren, daß der größte Teil der politischen Philosophie seit Plato sich mühelos als eine Geschichte von Versuchen und Vorschlägen darstellen ließe, die theoretisch und praktisch darauf hinauslaufen, Politik überhaupt abzuschaffen."¹⁶⁾

121

Der politische Bereich der Gesellschaft

Im Modell einer entpolitisierten und funktionalisierten Gesellschaft verliert die Opposition allerdings ihren Sinn. Ihren Sinn, der darin besteht, die Bürger der Gesellschaft eben jenseits ihrer persönlichen materiellen Interessen durch Erweiterung ihres Erfahrungsbereiches zu politisieren, sie einzubeziehen in die größere Gesellschaft.

Unter dem politischen Bereich einer Gesellschaft verstehen wir folglich nicht eine bestimmte, genau abzugrenzende Ansammlung einzelner Fragen. Der politische, öffentliche Bereich einer Gesellschaft entsteht vielmehr durch die bewußte Debatte einzelner Fragen, an der auch jene interessiert teilnehmen, die im Einzelfall von der Lösung des Problems direkt keinen Vorteil wirtschaftlicher Art erwarten können.

"Politik ist Konflikt, der zur Debatte wurde," sie ist öffentliche Auseinandersetzung auch im Parlament um die Ordnung der Gesellschaft.¹⁷⁾ Das In-Frage-Stellen der herrschenden Regierung und ihrer Politik, der Kampf um die Führung der Gesellschaft und ihre Repräsentation und die Debatte der politischen Fragen im Parlament ist die politisierende Aufgabe der Opposition.

16) Hannah Arendt, a.a.O. S. 216

17) Bernard Crick, In Defence of Politics, London, 1966, S. 156

Will die Opposition dieser Ihrer Aufgabe gerecht werden, kann sie zwar im Konflikt mit der Regierung auch die ökonomischen Interessen bestimmter Bevölkerungsgruppen ansprechen, sie muß aber das Hauptgewicht ihrer Argumentation auf die hinter den Gesetzgebungsdetails steckenden Fragen der gesamten gesellschaftlichen Ordnung legen. Konkret: Verkehrspolitik darf nicht nur für Verkehrsunternehmer, Verteidigungspolitik darf nicht nur für Soldaten und Landwirtschaftspolitik darf nicht nur für Bauern interessant debattiert werden.¹⁸⁾

Auf diese Weise wird der interessierte Bürger dazu erzogen, auch seine Wahlentscheidung nicht nur nach ökonomischen Gesichtspunkten zu fällen, die ihn selbst betreffen.

Es soll hier nicht der Illusion das Wort geredet werden, man könne einen Zustand der Gesellschaft schaffen, in dem nur noch das im Parlament gesprochene Wort für das politische Verhalten der Bürger maßgeblich und entscheidend wäre. Die Unerreichbarkeit dieses Zieles ist unbestritten. Das darf aber nicht zur völligen Resignation führen, die auf Politisierung der Gesellschaft überhaupt verzichtet. Die Aufgabe der parlamentarischen Debatte muß besonders von der Opposition darin gesehen werden, dem Bürger den Bereich der Gesellschaft, der jenseits der direkten Erfahrungswelt

18) Wie wenig diese Banalität selbst führenden Politikern der Bundesrepublik bewußt ist, beweist ein kleiner Ausschnitt aus der Rede des Staatssekretärs Rudolf Hüttenbräcker bei seinem Ausscheiden aus dem Landwirtschaftsministerium im Februar 1968. Er erklärt: "In einer parlamentarischen Demokratie ist es nicht möglich, gegen die öffentliche Meinung - und dies ist für die Agrarpolitik die Landwirtschaft - die notwendigen revolutionären Kursänderungen vorzunehmen."

(Nach: Bulletin des Presse- und Informationsamtes vom 13. Februar 1968, Nr. 18 S. 142, Sperrung von mir)
Die 'öffentliche Meinung' wird auf die Stellungnahme der direkt Betroffenen reduziert!

des Einzelnen liegt, zu erschließen. Politische Einzelentscheidungen, die umstritten sind, müssen von der Opposition deutlich den für die Entscheidung Verantwortlichen zugeordnet werden, um auf diese Weise der Sachkritik eine auf das Regierungspersonal bezogene Richtung zu geben. Anders wird man von den Bürgern nicht erwarten können, daß politische Fragen jenseits ihrer eigenen wirtschaftlichen Interessen ihr Verhalten bestimmen. Durch das interessierte Teilnehmen der Bürger am politischen Entscheidungsprozeß, der im Parlament debattiert wird, entsteht ein für alle gemeinsamer politischer Bereich der Gesellschaft.

Dafür muß Politik und politische Entscheidung ein beachtenswerter Vorgang werden, der das Interesse des Bürgers auf sich zieht. Und dies zu bewirken ist Aufgabe und Chance der Opposition: Den Konflikt mit der Regierung so auszutragen, daß der Tatbestand des Konfliktes politisches Geschehen interessant macht. Denn das politische Interesse der Bürger entsteht nicht von selbst. Im Normalfall müssen die aktiven Politiker das Interesse an der Politik durch ihr Reden und Handeln erst hervorrufen. "Politik wird erst interessant, wenn es einen Kampf oder, wie wir sagen, eine Meinungsverschiedenheit gibt... Wo aber die Neigung zum Kampf nicht angerührt wird, werden diejenigen, unter uns, die die Sache nicht unmittelbar angeht, schwerlich ihr Interesse bewahren."¹⁹⁾

122

Politisierung versus Re-ideologisierung

Zu Beginn des Bestehens der Bundesrepublik war im Gefolge des Gründungsvorganges des neuen Staates die Möglichkeit einer anderen Orientierung der inneren Ordnung wie auch der auswärtigen Politik offenkundig. Der Gründungsvorgang schuf zweifellos einen größeren Raum politischer Entscheidungsmöglichkeiten,²⁰⁾ als er heute gegeben ist. Die Alternativen boten sich förmlich an.

19) Walter Lippmann, a.a.O. S. 118f.
ebenso: Harald J. Lasky, das britische Unterhaus, in:
Kurt Kluxen (Hrsg.) a.a.O. S. 213

20) Über den freiheitsstiftenden Akt politischer Gründungen
siehe in anderem Zusammenhang: Mircea Eliade, Kosmos und
Geschichte, Reinbeck, 1966, S.22ff.

Nachdem aber die Grundentscheidungen über die Wirtschafts- und Eigentumsverfassung, die Sozialordnung und auch über die außenpolitische Verflechtung der Bundesrepublik in den Westen gefallen sind, ist die sichtbare Plastizität radikaler Änderungsmöglichkeiten - soweit man auf Revolution verzichtet - nicht mehr vorhanden.²¹⁾ Das heißt nicht, daß damit Alternativen zur Politik einer amtierenden Regierung unmöglich geworden sind. Das heißt aber, daß Alternativen zur Grundstruktur der gesellschaftlichen und politischen Ordnung nicht innerhalb einer Wahlperiode verwirklicht werden können.

Mit dem Verlust der Offensichtlichkeit politischer Grundalternativen gewinnt der öffentlich-politische Bereich der Gesellschaft wesentlich an Bedeutung. Die öffentliche Debatte einzelner Detailfragen und die Debatte der hinter dem Detail liegenden grundsätzlichen Gesellschaftskonzeption muß die nicht mehr offensichtliche - weil kurzfristig nicht realisierbare - Möglichkeit ANDERER Entwicklung der Gesellschaft im Bewußtsein der Bürger erst herstellen und erhalten. Der Bereich politischer Freiheit der Gesellschaft als Möglichkeit einer anderen Entwicklung der Ordnung kann von der Opposition aufgezeigt werden; in der kontroversen Debatte mit der Regierung. Diese Debatte erst zeigt dem Bürger die Möglichkeit von Alternativen zur gesellschaftlichen Entwicklung wie sie sich durch die Regierungspolitik ergibt.

Selbstverständlich wird hierbei die Opposition auch die wirtschaftlichen und sozialen Interessen der Bürger berücksichtigen, - aber eingebettet in das Konzept einer gesamtgesellschaftlichen Ordnung, das sie deutlich machen muß.

21) In seiner Auseinandersetzung mit den sozialdemokratischen "Revisionisten" weist Lenin immer wieder darauf hin, daß der Verzicht auf Revolution ein Verzicht auf radikale Veränderungen einer bestehenden Gesellschaftsordnung beinhaltet. (z.B. Lenin, Staat und Revolution, Berlin, 1918, S. 21ff)

Das Problem für eine derartige politische Opposition im Parlament besteht in der Schwierigkeit der Aufgabe, ihre alternative Konzeption an den Details der Regierungspolitik, an der politischen Haltung einzelner Fachminister bei den grundsätzlichen Debatten nach Regierungserklärungen und bei den Haushaltsberatungen zu entwickeln. In dem Maße, in dem die Opposition sich in der Technik der Details verliert, sich auf diese reduziert und den gesellschaftspolitischen Bezug in der Debatte nicht herstellt, kann es ihr nicht gelingen, die vorhandene Offenheit der Gesellschaft bewußt zu machen. Die bestehenden Verhältnisse werden im Bewußtsein der Bürger zu einem unveränderlichen System, das keine Alternative kennt.

Mit der Forderung nach Debatte der hinter dem Detail stekenden Gegensätze wird nicht eine Re-ideologisierung der Parteien postuliert, sondern die Bereitschaft der Parlamentsfraktionen und ihrer Sprecher, die hinter den einzelnen Gesetzeswerken stehende Konzeption in ihrer Wirkung auf die Gesellschaft deutlich herauszustellen.²²⁾

Dies zu betonen ist nötig, weil Friedrich behauptet, das Abflauen von Kontroversen sei auch eine Folge der Entideologisierung der Gesellschaften des westlichen Europas.²³⁾ Die Gefährlichkeit der damit angedeuteten Alternative liegt auf der Hand: Es gibt nur ideologische Alternativen oder gar keine. Diese These könnte zur Rechtfertigungsideologie der Entpolitisierung der Gesellschaft werden.

22) Wilhelm Hennis, Rechtfertigung und Kritik der Bundestagsarbeit, in: Die neue Gesellschaft, 14. Jahrg. Heft 2, S. 109

23) Manfred Friedrich, a.a.O. S. 47ff.

Wenn, wie es geschieht, als Alternative zu ideologischer Politik behauptet wird, Politik sei ausschließlich die Lösung von Sachfragen,²⁴⁾ die Menschen liessen sich in ihrem Verhalten ausschließlich von wirtschaftlichen Interessen bestimmen und wenn dann Politiker entsprechend handeln, dann schafft sich diese Behauptung ihren eigenen Beweis. Denn der politische Raum der Auseinandersetzungen, an dem die Bürger interessiert teilnehmen können, ist nicht etwas, was von selbst existiert. "Es ist ein Vorurteil zu meinen, daß dieser eigentlich politische Raum der Erscheinungen immer und überall vorhanden sei, wo Menschen zusammenleben, nur weil Menschen zum Handeln begabte und der Sprache mächtige Wesen sind."²⁵⁾

-
- 24) So Helmut Schelsky, der folglich der "Ideologie" die Rechtfertigung des aus Sachzwang Notwendigen als Aufgabe stellt. (Helmut Schelsky, Der Mensch in der industriellen Zivilisation, Köln, 1961, S. 31 und S. 66ff.
- 25) Hannah Arendt, a.a.O. S. 192
ebenso: Georges Burdeau, Einführung in die politische Wissenschaft, Neuwied, 1964, S. 75 f.

Opposition in der Bundesrepublik

Die Ursachen für den in Deutschland nicht erfolgten Regierungswechsel sind nicht darin zu suchen, daß eine entwickelte Industriegesellschaft einer Opposition nicht genügend Möglichkeiten gäbe, an die Regierung zu kommen, indem sie die Politik der amtierenden Regierungspartei kritisiert und sie mit ihren Alternativen konfrontiert. Auch heute spricht nichts gegen die Chance einer Opposition, auf diesem Wege an die Regierung zu kommen.

Der Abnutzungsprozeß, von dem keine Regierungspartei verschont bleibt und die Selbstgenügsamkeit, die eine lange Regierungszeit für eine regierende Partei mit sich bringt, werden einer Oppositionspartei immer genügend Angriffsflächen bieten, die Notwendigkeit und den Sinn eines Regierungswechsels öffentlich deutlich zu machen.

Die Stabilität der Regierungsverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland hat ihre Ursachen in bedeutend vordergründigeren Tatbeständen des Verhaltens der sozialdemokratischen Opposition und der institutionellen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland.

Nicht die wirtschaftliche und soziale Struktur der Bundesrepublik hat zum Abflauen der Konflikte zwischen Regierung und Opposition beigetragen, sondern die politische Ordnung. Diese politische Ordnung und der Wille der Sozialdemokraten intendieren nicht die Austragung und Veröffentlichung politischer Gegensätze, sondern die Kooperation der verschiedenen Gruppen.

Nicht die kontroverse Rede bestimmt die Ordnung des deutschen Bundestages sondern die gesetzestechnische Arbeit; in dem Masse, in dem sich die Opposition dieser institutionellen Vorprägung unterwirft, muß die sichtbare Alternati-

vität der Opposition verloren gehen. Dies ist in der Bundesrepublik der Fall.

Besonders die Praxis der parlamentarischen Arbeit des Deutschen Bundestages geht überhaupt nicht von dem Tatbestand einer Parteiregierung und einer ihr gegenüberstehenden Opposition aus. Sie spiegelt damit das in Deutschland verbreitete obrigkeitsstaatliche Denken wieder und bestätigt es affirmativ; da die Opposition sich diesen Verhaltensmustern anpaßt, sind ihre Wirkungsmöglichkeiten beträchtlich erschwert.

2. Kapitel

OPPOSITION IM DEUTSCHEN PARLAMENT

Winfried Steffani unterscheidet zwischen zwei verschiedenen Grundtypen von Parlamenten, die sich in Funktion und Arbeitsweise grundlegend unterscheiden. Das "Arbeitsparlament" sieht seine Hauptaufgabe in der direkten Mitwirkung der Parlamentsmitglieder in der Politik und in der Gestaltung des Gesetzgebungsprozesses, während das "Redeparlament" seine Arbeitsweise von der Aufgabe der Debatte im Plenum her bestimmt, die sich an die Öffentlichkeit richtet. Seine Hauptfunktion ist die "Debatte zwischen Premier und Oppositionsführer, zwischen Minister und 'Schattenminister' ".¹⁾ Der Gesetzgebungsprozeß wird de facto der regierenden Mehrheit überlassen.

Die Unterscheidung Steffanis geht parallel zu der Differenzierung der Verhaltensweisen, die R.A. Dahl in seiner vergleichenden Untersuchung oppositioneller Taktiken vornimmt. Er unterscheidet zwischen kooperativem und kompetitivem oppositionellem Verhalten.²⁾

Das introvertierte Arbeitsparlament setzt den Vorrang kooperativer Verhaltensweisen der Abgeordneten voraus, während im - in stärkerem Masse an die Wähler appellierenden - Redeparlament kompetitive Verhaltensweisen vorherrschen.

1) Winfried Steffani, Amerikanischer Kongress und deutscher Bundestag - Ein Vergleich, in: Kurt Kluxen (Hrsg.), Parlamentarismus, Köln, 1967, S. 236 f.

2) R.A. Dahl, in: Dahl (Hrsg.) a.a.O. S. 338

Auch die Unterscheidung Schneiders berührt die gleiche Differenzierung. Schneider trennt symbuleutische, agonale und deklaratorische Diskussion. Franz Schneider, Politik und Kommunikation, Mainz, 1967, S. 15 ff.

Das Redeparlament

Das Redeparlament ist der Parlamentstypus, der sich besonders in Großbritannien entwickelte und der dem Tatbestand der Parteiregierung weitestgehend entspricht. Die aus den Wahlen siegreich hervorgegangene Partei (oder die nach den Wahlen gebildete Regierungskoalition³⁾) besetzt und kontrolliert den gesamten Regierungsapparat und fällt alle wichtigen Entscheidungen innerhalb der Komitees und Ausschüsse der regierenden Mehrheit. Die Mehrheitspartei betraut die wichtigsten und einflußreichsten Parlamentarier aus ihren Reihen mit Regierungsfunktionen und zieht auf diese Weise alle wichtigen Entscheidungen in ihre Mitte.⁴⁾

Die enge personelle Verflechtung der Regierung mit ihrer parlamentarischen Mehrheit sichert der Regierung im allgemeinen die Unterstützung der Regierungsmehrheit im Parlament: Die wichtigsten Köpfe der Partei sind an den Entscheidungen beteiligt, und der Erfolg der Regierung ist ein Erfolg der regierenden Mehrheit. Es kann keine Politik gegen den Willen der Regierung gemacht werden, die damit aber auch für gefällte und fallende Entscheidungen voll verantwortlich ist.

-
- 3) Der Einfachheit halber wird im Folgenden nur noch von der Regierungspartei gesprochen, wobei klar ist, daß auch eine Regierungskoalition gemeint sein kann - auch wenn bei einer Koalitionsregierung der Entscheidungsprozeß komplizierter ist, grundsätzlich ist die gleiche Konsequenz möglich.
- 4) In Großbritannien kann der Premier nach dem "Ministers of the Crown Act" (1937), dem "Parliamentary Undersecretaries Act" (1951) und dem "House of the Commons Disqualification Act" (1957) bis zu 70 Mitglieder der Mehrheitsfraktion mit Regierungsämtern betrauen. (Karl Loewenstein, Der britische Parlamentarismus, Reinbeck, 1964, S. 120). Die Gesamtzahl der in die Regierung integrierten Abgeordneten ist durch die ständig wachsende Zahl von "Parliamentary Private Secretaries" sogar noch größer. (Bernard Crick, The Reform of Parliament, London, 1966, S. 29). Jennings gibt rund 90 Positionen an, die vom Premier zu besetzen sind. (Ivor Jennings, Cabinet Government, Cambridge, 1951, S. 52).

Nachdem die Regierung in einem komplizierten Willensbildungsprozeß, in enger Kooperation mit ihrer Mehrheit,⁵⁾ ihr politisches Konzept entwickelt hat, bringt sie ihre Politik im von ihr kontrollierten Parlament zur Debatte mit der Opposition, die ihrerseits als Alternativregierung ebenso organisiert und von einem "Schattenkabinet" geführt wird.⁶⁾

Das Ergebnis dieser Debatte zwischen Regierung und Opposition steht in der Regel fest: Ein Abstimmungssieg der Regierung. Sie hat in erster Linie die Aufgabe, Gegensätze zwischen den Parteien, die zur Wahl stehen, sichtbar zu machen.

212 Das Arbeitsparlament

Das Arbeitsparlament kennt die enge Kooperation zwischen der Regierung und der Parlamentsmehrheit nicht. In diesem Parlamentstypus, der sich besonders dort entwickelt, wo die Regierung nicht durch das Parlament in ihr Amt eingesetzt wird, gibt es keine regelmäßig die Regierung stützende Mehrheit, gibt es keine regierende Mehrheit.

Statt dessen kooperieren die einzelnen Gruppen im Parlament, und alle Abgeordneten kontrollieren Regierung und Verwaltung. Der Entscheidungsprozeß findet nicht in der regierenden Mehrheit, sondern im gesamten Parlament statt.

Konsequenterweise befinden sich die Komitees und Ausschüsse, in denen die Entscheidungen fallen, nicht bei der Regierungsmehrheit, sie sind vielmehr Ausschüsse des Gesamtparlaments. Die Kooperation der Regierung mit der Parlamentsmehrheit im Redeparlament wird im Arbeitsparlament tendenziell zur Kooperation des gesamten Parlamentes.

5) Morrison beschreibt die Kooperation der Labour-Regierung mit der Fraktion in: Herbert Morrison, Government and Parliament, London, 1956, S. 98ff. und S. 123

6) Morrison, a.a.O. S. 125 ff.

Der Regierung fällt bei diesem Parlamentstyp die Aufgabe zu, die Beschlüsse des Parlamentes vorzubereiten und sie auszuführen. Die Entscheidungen sind weitgehend ihrer Kontrolle entzogen. Die Regierung ist damit nicht für die gesamte Politik verantwortlich und entbehrt der starken Führungsrolle, die ihr im Redeparlament zukommt. Eine institutionalisierte, für die Öffentlichkeit sichtbare und der Regierung als wählbare Alternative gegenüberstehende Opposition kann sich bei diesem Parlamentstyp nicht entwickeln.⁷⁾

Das Arbeitsparlament, das in erster Linie selbst Entscheidungen zu fällen hat, legt normalerweise den Schwerpunkt seiner Tätigkeit in die Ausschüsse, wo die Abgeordneten die wichtigen Entscheidungen fällen. Im Redeparlament hat normalerweise das Plenum eine beherrschende Stellung, da nicht Entscheidungen zu fällen, sondern Entscheidungen der regierenden Mehrheit vor den Augen der Öffentlichkeit zu debattieren sind.

Weder der Typus des Arbeitsparlamentes noch der des Redeparlamentes sind irgendwo vollkommen verwirklicht. Die beiden Idealtypen machen aber deutlich, zwischen welchen Polen sich die Funktion und Arbeitsweise eines Parlamentes nur bewegen kann.

Für die Opposition ist die Grundstruktur des Parlamentes von entscheidender Bedeutung. Ist die parlamentarische Arbeit darauf abgestellt, den kompetitiven Gegensatz von Regierung und Opposition deutlich zu machen, oder geht die Struktur des Parlamentes von kooperativen Verhaltensweisen der Abgeordneten aus?

7) Hanns Seidl, Die Funktion der Opposition im parlamentarischen System, in: Politische Studien, 6. Jahrg., Okt. 1955, S. 26f.

Im Folgenden sollen die kompetitiven und kooperativen Elemente der Arbeitsweise des Deutschen Bundestages untersucht werden, und es soll untersucht werden, wie sich die entsprechenden parlamentarischen Regeln auf die Strategie und das taktische Verhalten der Opposition auswirken.

Die Struktur und Arbeitsweise des Deutschen Bundestages kann nicht vom Hintergrund der Geschichte des Parlamentarismus losgelöst verstanden werden.

Auch parlamentarisches Verhalten ist nicht nur von der Einsicht der Abgeordneten, der Verfassungsstruktur und der Stellung des Parlamentes im politischen Prozeß bestimmt. Tradition, althergebrachte Verhaltensweisen, aber auch in der vorhergegangenen Verfassungsperiode unerfüllte Forderungen prägen das Selbstverständnis und die Verfahrensweisen der Abgeordneten im Parlament.

Es sind außerdem die führenden Abgeordneten in einem Parlament, die gerade in Deutschland trotz der Brüche in der Geschichte des Parlamentarismus die Kontinuität der Entwicklung herstellen. Als einflußreiche Parteiführer treten sie auch bei parlamentarischen Neuanfängen abermals in die politischen Auseinandersetzungen ein. Sie erhalten meist einen großen Teil der althergebrachten Verhaltensmuster für das neue Parlament, denn gerade ihre parlamentarische Erfahrung und ihr Funktionswissen haben sie den neuen Abgeordneten voraus.¹⁾

Max Weber weist in seinen Schriften darauf hin, daß durch die Verfassungsstruktur des Deutschen Reiches von 1871 der Reichstag auf eine weitgehend "negative Politik" reduziert wurde.²⁾

1) Zur Kontinuität nach 1919 siehe S. 32 Fußnote 21

Im Bundestag nach 1949 haben nach 12 Jahren Nazi-Herrschaft zwar nur 5,6% der Abgeordneten schon im Weimarer Reichstag gegessen; im Ausschuß für Geschäftsordnung und Immunität verändert sich diese Proportion allerdings. Von den 20 Abgeordneten des Ausschusses waren vier, das sind 20%, schon Abgeordnete des Weimarer Reichstages. (Nach: Fritz Säger, (Hrsg.) Handbuch des Deutschen Bundestages, Stuttgart, 1952)

2) Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft II, Köln, 1964 S. 1081f., S. 1083, S. 1084

Er schreibt "die ganze Struktur des deutschen Parlaments war zugeschnitten auf eine lediglich negative Politik: Kritik, Beschwerde, Beratung, Abänderung und Erledigung von Vorlagen der Regierung, und alle parlamentarischen Gepflogenheiten entsprachen dem."³⁾ Das Fehlen der wesentlichen Krönung des parlamentarischen Regierungssystems, die Aufstiegsmöglichkeit des Parlamentariers in Regierungspositionen, war der wesentliche Defekt des Reichstages, der durch diese konstitutionelle Schwäche zum "demokratischen Zusatz"⁴⁾ des monarchischen Reiches reduziert wurde.

So entwickelte sich der Reichstag nicht zu einer aktiven, die Politik entscheidenden Institution, sondern zur legalen Opposition gegenüber der kaiserlichen Regierung,⁵⁾ zu deren Politik er eben nur negativ oder modifizierend Stellung nehmen konnte.

Das parlamentarische Wechselspiel zwischen Regierungsmehrheit und Opposition im Parlament konnte sich bei diesen Gegebenheiten nicht entwickeln, und der Reichstag wurde praktisch auf die Vertretung ständischer Berufsinteressen reduziert.⁶⁾ Die Reichsregierungen spielten die einzelnen Fraktionen gegeneinander aus und regierten mit wechselnden Gesetzgebungsmehrheiten.⁷⁾ Klare Fronten konnten so weder gegenüber der Regierung noch innerhalb des Parlamentes entstehen.

3) Max Weber, a.a.O. S. 1088

4) Werner Näf nach: Theodor Eschenburg, Die improvisierte Demokratie, München, 1964, S. 12

5) Peter Molt, Der Reichstag vor der improvisierten Revolution, Köln, 1963, S. 26f.

6) Max Weber, a.a.O. S. 1083
Peter Molt, a.a.O. S. 326, S. 329, S. 331ff.

7) Theodor Eschenburg, a.a.O. S. 28
Peter Molt, a.a.O. S. 25

Es bestand kein Zwang zu konstanter Mehrheitsbildung. "... das Machtstreben und die Leidenschaft des befähigten Politikers konnten sich nicht im Ministeramte versuchen, sondern versandeten in den taktischen Winkelzügen des Fraktions- und Parlamentsbetriebes."⁸⁾ Die Abgeordneten sahen als einflußreiche Positionen und Höhepunkt ihrer politischen Karriere den Vorsitz in einem der parlamentarischen Ausschüsse.⁹⁾

Das Parlament des Deutschen Reiches von 1871 verstand sich als ein der kaiserlichen Regierung gegenüberstehendes Kontrollorgan, dessen einzige und wesentliche Funktion in der Gesetzgebung lag. Und das Parlament organisierte sich entsprechend dieser Aufgabe.

222 Der Weimarer Reichstag - keine Parteiregierung

Als dann mit dem Zusammenbruch des Kaiserreiches den Abgeordneten der Nationalversammlung die Macht zu einer verfassungsmässigen Neuordnung gegeben war, ermangelten die führenden Politiker einer weittragenden, durchdachten Konzeption zum politischen Neubau des Reiches. "In Deutschland hat sich nur ein kleiner Kreis von Gelehrten, die fast ausnahmslos der bürgerlichen Mitte angehörten, mit dem Fragenkomplex einer demokratischen deutschen Staatsform ... befaßt."¹⁰⁾

Die Folge war, daß - bedrängt von den revolutionären Umständen der Situation, die schnelles Handeln erforderten - die Väter der Weimarer Verfassung innerhalb von sechs Monaten ein Verfassungswerk verabschiedeten, daß alle Merkmale der

8) Peter Molt, a.a.O. S. 318

9) Peter Molt, a.a.O. S. 309f.

10) Eschenburg, a.a.O. S. 41
ebenso: K.D. Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik, Stuttgart, 1955, S. 16f.

Improvisation aufwies. "Die deutsche Demokratie war improvisiert... sie füllte lediglich ein Vakuum aus, das aus dem Sturz der Monarchie entstanden war."¹¹⁾

Den entscheidenden Schritt zum parlamentarischen Regierungssystem, zur Parteiregierung, wagte man nur halb zu gehen. Grundlegende Reformen bleiben aus, "die nunmehr regierenden Parteien, vor allem Sozialdemokratie und Zentrum wollten die Herrschaftsmacht des gestürzten Obrigkeitsstaates übernehmen."¹²⁾

Eschenburg weist darauf hin, daß sich diese reformerische Abstinenz vor allem in der Ausgestaltung der Machtstellung des Reichspräsidenten deutlich ausprägte.¹³⁾ Er schreibt: "Man hat in der staatsrechtlichen Literatur, auch in den Debatten der Weimarer Nationalversammlung, davon gesprochen, daß die Institutionen des Reichspräsidenten eine Kompromißlösung zwischen der Einrichtung des französischen und amerikanischen Präsidenten darstelle. Das maßgebende Modell ist aber doch wohl die verfassungsrechtliche Stellung des deutschen Kaisers gewesen. Die bürgerlichen Parteien waren auch zu stark dem obrigkeitsstaatlichen Denken verhaftet, mißtrauten selber ihrer Fähigkeit der Staatsführung zu sehr, um auf einen Ersatzkaiser verzichten zu können."¹⁴⁾

11) Eschenburg, a.a.O. S. 62

12) Eschenburg, a.a.O. S. 46
ebenso: Arthur Rosenberg, Die Geschichte der Weimarer Republik, Frankfurt/M., 1962. S. 75

13) Eschenburg, a.a.O. S. 63
Bracher, a.a.O. S. 47ff.

14) Eschenburg, a.a.O. S. 53
ebenso: Bracher, a.a.O. S. 17 f. und:
Gerhard A. Ritter, Deutscher und Britischer Parlamentarismus, Tübingen, 1962, S. 36f.

Die kaiserliche Machtbefugnis des Reichspräsidenten¹⁵⁾ schränkte die Chance des Hervortretens starker Kanzlerfiguren empfindlich ein¹⁶⁾ und machte damit den Tatbestand der Parteiregierung nicht bewußt und deutlich. "Das parlamentarische Regierungssystem der Weimarer Zeit wurde ... nicht voll ausgebildet, sondern blieb verfassungsrechtlich ein Zwitter..."¹⁷⁾, ihren "Kompromißcharakter" vermochte die Revolution nicht zu überwinden.¹⁸⁾ Thoma bezeichnet deshalb die Konstruktion der Weimarer Reichsverfassung als "hinkendes parlamentarisches Regierungssystem".¹⁹⁾

Der neugewählte Reichstag organisierte sich in der Folge nicht als ein Parlament, aus dessen Mitte die Regierung hervorgegangen ist, sondern übernahm seine alte Organisationsform der die Regierung überwachenden Kontroll- und Legislativinstitution.¹⁹⁾

Zwar hat der Reichstag sich am 12.12.1922 eine neue Geschäftsordnung gegeben, ihre Grundlinien bleiben allerdings die gleichen wie zuvor - und diese hat er auch an den Deutschen Bundestag weitervererbt.²⁰⁾

15) Zur Stellung des Reichspräsidenten siehe: Heinrich Pohl, Die Zuständigkeiten des Reichspräsidenten, in: Anschütz/Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrechts Band 1, Tübingen, 1930, S. 482ff.

16) Eschenburg, a.a.O. S. 63

17) Molt, a.a.O. S. 364

18) Richard Thoma, Die rechtliche Ordnung des parlamentarischen Regierungssystems, in: Anschütz/Thoma, a.a.O. S. 504

19) Hans Trossmann, Reichstag und Bundestag - Organisation und Arbeitsweise, in: Ernst Deuerlein (Hrsg.), Der Reichstag, Frankfurt/M., 1963, S. 125

20) Trossmann, a.a.O. S. 125
Molt, a.a.O. S. 371

Diese überraschende Kontinuität hat einmal ihre Ursache in der starken personellen Verflechtung der Nationalversammlung mit dem kaiserlichen Reichstag,²¹⁾ außerdem bewachten die Parteien einander gegenseitig mit größtem Mißtrauen.²²⁾ Sie waren nicht bereit, den Schritt zur vollausgebauten Parteiregierung zu gehen. Alle Gruppen im Parlament wollten die neue Regierung mitkontrollieren, "man war nicht bereit, die Regierung auf gewisse Zeit einer Mehrheitspartei zu übertragen."²³⁾ So zeigte die Struktur des Parlaments der Weimarer Republik viele Züge der früheren Verhältnisse. Grundlegende Reformen erfolgten nicht.²⁴⁾

Der frühe Beginn des Zerfalls der Weimarer Republik, die nicht unbedeutende parlamentarische Präsenz ihrer Gegner im Reichstag, ließ die Strukturdefekte, die innerhalb der demokratischen Verfassungspraxis bestanden, nicht bewußt werden. Keine der Weimarer Parteien errang jemals die absolute Mehrheit.

Eine kraftvolle, auch im Parlament mächtige Partei- oder Koalitionsregierung entwickelte sich unter den gegebenen politischen Konstellationen ebenso wenig wie eine auf dem Boden der Verfassung stehende Opposition. Die Regierungen der Weimarer Republik stützten sich im Reichstag auf die "Koalition der Vernünftigen", die aus allen demokratischen Parteien bestand, die, oft nicht in die Regierung eintretend, diese entscheidend beeinflussen.²⁵⁾

21) Molt stellt fest, daß 36,8% der Abgeordneten der Nationalversammlung schon in einem kaiserlichen Reichstag gesessen hatten. (Molt, a.a.O. S. 357)

22) Auch dies war ein Erbe des kaiserlichen Reichstages. Eschenburg schreibt darüber: "Die Angst der Parteien voreinander war größer als ihr Wille zur Macht." (Eschenburg, a.a.O. S. 29)

23) Molt, a.a.O. S. 363

24) Molt, a.a.O. S. 360 und S. 363

25) Bracher, a.a.O. S. 34f.

Die Konsequenzen waren "Kabinette der Fachleute", eine Stärkung der Stellung des Reichspräsidenten²⁶⁾ und die Auslieferung einzelner Ministerien "direkt an die von ihrer Arbeit betroffenen Interessenkreise."²⁷⁾ Diese unpolitischen Spitzen der Verwaltung, deren Rückhalt in den Parlamentsfraktionen nur auf ihrer fachlichen Qualifikation, nicht auf ihrer politischen Führungsfunktion beruhte, waren des Vertrauens der Bürokratie sicher.²⁸⁾ Sie waren mehr Vertreter der Verwaltung im Parlament als politische Führer der Verwaltung aus dem Parlament.

Der ständige Wechsel in der Spitze der Ministerien erschwerte die Situation weiter. Er gab der Bürokratie in den Ministerien eine übergroße Machtfülle als "ruhender Pol in der Flucht der Kabinette."²⁹⁾ Die Minister vermochten nicht, als Parlamentarier effektiv der Verwaltung ihre Führung und Kontrolle aufzuzwingen. "Was nützte politische Zielsetzung, wenn der mit zahlreichen Details seiner ständig wachsenden Aufgaben nicht vertraute Minister die eigenwillige Selbständigkeit der "Fachbeamten" nicht zu durchbrechen oder in seinem Sinne in Bewegung zu setzen vermochte?"³⁰⁾ Die Minister konnten keine volle Verantwortlichkeit für ihre Verwaltungen erreichen und übernehmen, sie hatten sie zu wenig in der Hand.

Die Kontrolle der Verwaltung durch das Parlament entwickelte sich so nicht über die politische Verantwortlichkeit der Minister, die ihrerseits die Bürokratie kontrollierten. Das Parlament verstand sich als der Bürokratie direkt gegenüberstehendes Kontrollorgan und nicht als ein Gremium, aus dessen Mitte die politische Führung der Exekutive hervorgeht.

26) Ritter, a.a.O. S. 46

27) Ritter, a.a.O. S. 47

28) Bracher, a.a.O. S. 33

29) Bracher, a.a.O. S. 179

30) Bracher, a.a.O. S. 32

Die politischen Führer aus dem Parlament gaben vor allem in der späten Phase der Notverordnungen und der Fachminister ihre Führungsaufgabe an die Fachbeamten ab. "Für die Endphase wurde charakteristisch, daß die Parteien im Parlament zwar die Notverordnungspolitik einer Minderheitsregierung heftig kritisierten, aus Prestige Gründen jedoch keine Lust zeigten, die Verantwortung für konstruktive Initiativen zu übernehmen." Bracher sieht in dieser Entwicklung Ansätze "zur Restituierung des bismarckisch-wilhelmischen Obrigkeitsstaates."³¹⁾

Der Reichstag der Weimarer Republik konnte sich in entscheidenden Fragen von der Tradition "bloß negativer Politik" nicht lösen. Er konnte sich nicht dazu entschließen, seine Organisation, die vom Parlament als Gegengewicht gegen die Regierung ausging, dem neuen Tatbestand der aus dem Parlament hervorgegangenen Parteiregierung entsprechend zu reformieren.

Organisatorisch blieb für den Weimarer Reichstag die Regierung Obrigkeit. Dem Tatbestand der Partei- oder Koalitionsregierung wurde nicht Rechnung getragen.

31) Bracher, a.a.O. S. 33

23

Die Arbeitsweise des Deutschen Bundestages

=====

Die Erfahrungen des Niederganges der Weimarer Republik haben bei der Konstruktion des Bonner Grundgesetzes zu dem Streben der Verfassungsväter geführt, die alten Fehler zu vermeiden.

Der Bundespräsident wird nicht mehr vom Volke gewählt, und seine Rechte sind weitgehend auf repräsentative Aufgaben reduziert. Das konstruktive Mißtrauensvotum soll die Bundesregierung vor negativen Mehrheiten schützen, und die Parteiregierung als politische Führung der Mehrheitskoalition tritt im Bundestag deutlicher hervor, als dies jemals in einem deutschen Parlament der Fall war.

Ob allerdings die Organisation des Bundestages voll den Gegebenheiten einer Parteiregierung entspricht, bedarf der genauesten Untersuchung.

231

Parteiregierung im Arbeitsparlament

Durch die Tatsache, daß der Bundeskanzler als Chef der Bundesregierung von der Mehrheit des Parlaments gewählt wird und seine Minister in engem Zusammenspiel mit seiner Regierungsmehrheit bestellt, tritt eine enge Verbindung zwischen Parlamentsmehrheit und Regierung hervor, die die gesamte Arbeitsweise des Parlaments beeinflusst.³²⁾

-
- 32) Hans Peters, Die Gewaltentrennung in moderner Sicht, Köln, 1954, S. 11
Siegfried Landshut, a.a.O. S. 219
Theodor Eschenburg, Staat und Gesellschaft, Stuttgart, 1956, S. 219ff.
Karl Loewenstein, Verfassungslehre I, Tübingen, 1959, S. 40
Dolf Sternberger, Gewaltenteilung und parlamentarische Regierung, in: PVS 1960, S. 22ff.
Ingeborg Bode, a.a.O. S. 56
Rudolf Wildenmann, Macht und Konsens, Frankfurt/M., 1963, S. 11
Kralewski/Neunreither, Oppositionelles Verhalten im ersten Deutschen Bundestag, Köln, 1963, S. 15ff. und S. 74
Jürgen Domes, Mehrheitsfraktion und Bundesregierung, Köln, 1964, S. 11ff.

Es hat sich auch in Deutschland die Übung entwickelt, daß der Kanzler seine Minister - von Ausnahmen abgesehen - aus der regierenden Mehrheit beruft und so für eine enge Verbindung personeller Art zwischen Regierung und Regierungsmehrheit gesorgt ist. Die Regierung ist in der Bundesrepublik allerdings nicht größer als das Kabinett, d. h. die Zahl der Abgeordneten, die, aus der Regierungsmehrheit kommend, als Mitglieder der Regierung die Verwaltung kontrollieren, ist so klein, daß dem Minister³³⁾ neben der Kontrolle und Führung der Bürokratie kaum Zeit bleibt, enge Kooperation mit der Regierungsmehrheit zu pflegen. Außerdem vermag die Regierung nicht, alle oder doch möglichst viele einflußreiche Parlamentarier der regierenden Mehrheit zur Willensbildung innerhalb der Regierung heranzuziehen und durch das Regierungsamt an sich zu binden. Ein großer Teil von talentierten und einflußreichen Abgeordneten aus dem Regierungslager muß, wenn er Einfluß nehmen will, den Weg über die Ausschüsse des Parlamentes gehen... unabhängig von der Regierung und ihrer Politik.

Die Regierung ist schon aus personellen Gründen nicht in der Lage, ihre eigene Mehrheit im Parlament zu führen und zu kontrollieren.

Der vage Auftrag der Arbeitskreisvorsitzenden der CDU/CSU, ständig Fühlungnahme mit den zuständigen Ministern zu halten, kann die notwendige, enge Kooperation, bei der die Initiative vom Minister ausgehen muß, ebenso wenig ersetzen, wie die Zusammenarbeit von Kanzler und Fraktionsvorsitzendem der Regierungspartei.³⁴⁾ Die Organisation von Regierungsfraktion

33) Die Einführung parlamentarischer Staatssekretäre nach dem Dezember 1966 bleibt hier außer Betracht.

34) Über die Kooperation der Bundesregierung mit der CDU/CSU-Fraktion siehe: Fritz Schäfer, Der Bundestag, Köln, 1967, S. 26f.
über die Kooperation der Koalition S. 30

und Regierung trägt der notwendigen Kooperation einer regierenden Mehrheit im Gesetzgebungsverfahren nicht Rechnung. Die regierende Mehrheit im Deutschen Bundestag stellt in vielen Fragen keine Einheit dar.³⁵⁾

In der Debatte über den Haushalt des Bundeskanzlers am 6.4.1960 spricht der FDP-Abgeordnete Lenz über diese mangelhafte Zusammenarbeit des Kabinetts mit der Regierungsmehrheit. Er betont, daß das Kabinett auf die Ausübung seiner Führungsaufgabe verzichte. Der Kanzler begeben sich in allen innenpolitischen Fragen seines Rechtes der Richtliniengebung. Führung finde nicht mehr statt: "Was ist nun daraus geworden, Herr Bundeskanzler? Schauen Sie sich den Entwurf an, den die Bundesregierung zur Krankenversicherungsneuregelung eingebracht hat! Man kann doch wirklich nicht sagen, daß die Probleme gründlich durchdiskutiert sind. Dort vermißt man jede Gemeinsamkeit mit der Front, Sie haben sie auch sonst verloren. Echte, tiefe Auseinandersetzungen über die Probleme scheinen im Kabinett nicht mehr stattzufinden, und erst wenn das Kind in den Brunnen gefallen ist, beginnt man zu reparieren. Außenpolitik und Wahlpolitik, das sind die beiden einzigen Pole der Richtlinienpolitik geworden. In den übrigen Bereichen herrscht Verwirrung."³⁶⁾ Die Bundesregierung ist in der Tat nicht in der Lage, ihre eigene Regierungsmehrheit zusammenzuhalten und ihre Politik so zu entwickeln, daß ihr die Parlamentsmehrheit folgt.

Es ist nicht zufällig, daß Lenz die Außenpolitik von dieser allgemeinen Führungslosigkeit ausnehmen kann. In der Außenpolitik ist die Regierung aus der Natur der Sache zu politischer Führung gezwungen. Sie muß eine Mehrheit im Parlament finden, die ihre Entscheidungen ohne Modifikationsversuche akzeptiert, denn derartige Modifikationen sind in der

35) Domes, a.a.O. S. 125 ff.

36) Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 3. Periode, S. 5 940

parlamentarischen Beratung außenpolitischer Vertragswerke nicht möglich.³⁷⁾

Was Adenauer anlässlich der Einbringung des EVG-Vertragswerkes erklärt, gilt in dieser Unbedingtheit nur für die Außenpolitik. "Diese Verträge müssen als Ganzes gesehen, als Ganzes geprüft, als Ganzes genehmigt oder verworfen werden... Zum Schluß der Beratungen in den Ausschüssen werden die Fragen, die Sie sich stellen werden, nicht Fragen der Abänderung dieser oder jener Einzelbestimmung sein."³⁸⁾

Ein Parlament muß der Politik des Außenministers mit Annahme oder Ablehnung begegnen, da es nicht selbst in außenpolitische Verhandlungen eintreten kann und da normalerweise zur parlamentarischen Beratung ausgearbeitete und ausgehandelte Verträge anstehen.

So muß die außenpolitische Debatte folgerichtig zum Feld der scharfen, weil nicht durch Kompromisse überbrückbaren, politischen Auseinandersetzung werden, wenn zwischen Regierung und Opposition keine Einigkeit besteht.

In den Fragen der inneren Politik besteht die Notwendigkeit, die Regierung in allen wichtigen Fragen zu stützen, auch für die Abgeordneten der Regierungskoalition nicht. In dem Maße, in dem die Bundesregierung nicht vermag, ihre Mehrheit zur Kooperation mit dem Kabinett zu bringen, verwischt sich der Tatbestand der Parteiregierung; die regierende Mehrheit fällt auseinander. Die Parlamentarier entwickeln ihrerseits Kooperationsinstrumente im Parlament, mit denen sie sich dann bemühen, die Regierung, die die Parlamentsmehrheit nicht kontrolliert, ihrem Willen zu unterwerfen.

37) § 83 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
dazu: Kralewski/Neunreither, a.a.O. S. 208
Schäfer, a.a.O. S. 26

38) Verhandlungen...1. Periode, S. 9 789

Dieser Tatbestand ist in der Bundesrepublik weitgehend verwirklicht, kooperative Verhaltensweisen sind im Parlament trotz bestehender Parteiregierung und tragender Mehrheit vorherrschend.

Die folgende Analyse der Geschäftsordnung und der Praxis des Deutschen Bundestages zeigt, daß es notwendig ist, die These Schäfers, der Bundestag habe in seiner Geschäftsordnung "endgültig den Schritt zum modernen Parteienstaat vollzogen" mit einem Fragezeichen zu versehen.³⁹⁾

39) Schäfer, a.a.O. S. 62

Die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages legt die Verfahrensweisen fest, die im Parlament angewendet werden müssen. Zweifellos umfaßt aber die Geschäftsordnung des Bundestages nur einen engen Bereich der parlamentarischen Verhaltensweisen. Sie wird ergänzt durch die Geschäftsordnungen der Fraktionen und vor allem durch die ungeschriebenen Verhaltensmuster, die oft einen gewichtigeren Einfluß auf die tatsächlichen Abläufe haben als die Rechtsvorschriften der Geschäftsordnung. Aus diesem Grunde ist es sinnvoll, keine methodische Trennung zwischen geschriebenen und ungeschriebenen Verhaltensvorschriften vorzunehmen, wenn man der politischen Realität gerecht werden will.

Im Folgenden soll untersucht werden, in welcher Weise sich der Bundestag organisiert und in welchem Maße er der Opposition und ihren besonderen Aufgaben Rechnung trägt. Das heißt, es soll untersucht werden, inwieweit der Bundestag vom Tatbestand einer Parteiregierung ausgeht, dem die mögliche Parteiregierung von morgen, die Opposition, gegenübersteht.

"Im ganzen gesehen stimmen... die Geschäftsordnung des alten Reichstages, soweit sie aus der Weimarer Zeit stammt, und die Geschäftsordnung des Bundestages aus dem Bedürfnis der parlamentarischen Praxis heraus weitgehend überein."⁴⁰⁾ Mit diesen Worten endet der langjährige Geschäftsordnungsspezialist der SPD Heinrich Ritzel eine Untersuchung über die Geschäftsordnung des Bundestages. Die Feststellung Ritzels beinhaltet, daß die Scheu der Parlamentarier der Weimarer Republik, dem Tatbestand der Parteiregierung auch in der Geschäftsordnung des Parlamentes Rechnung zu tragen, auf den

40) Ritzel in: Deuerlein (Hrsg.) a.a.O. S. 154
ebenso: Schäfer, a.a.O. S. 59

Deutschen Bundestag vererbt wurde. "Einziger Gesprächspartner des Bundestages ist die Bundesregierung."⁴¹⁾ Nicht die Auseinandersetzung i m Parlament bestimmt die rechtliche Ordnung im Bundestag sondern die Auseinandersetzung d e s Parlamentes mit der Regierung.

Die Geschäftsordnung des westdeutschen Parlamentes kennt folgerichtig den Begriff der parlamentarischen Opposition ebenso_wenig, wie sie dem Tatbestand einer regierenden Mehrheit Rechnung trägt.⁴²⁾

Dieser Umstand ist für die Organisation des Bundestages von entscheidender Bedeutung. Sowohl für das Plenum als auch für die Arbeit der Ausschüsse ergeben sich hieraus weitgehende Konsequenzen.

242 Das Plenum des Deutschen Bundestages

Schon das äußere Bild des Bundestagsplenums entspricht nicht den bestehenden Verhältnissen einer Parteilregierung. Über und gegenüber dem Parlament sitzt die Bundesregierung, und auch die Sprecher der Opposition sprechen vom Rednerpult aus nicht zur Regierung, sondern zu den anderen Fraktionen des Bundestages, die überhaupt nicht nach Regierungsmehrheit und Opposition, sondern nach Fraktionen im Plenarsaal geordnet sitzen. Varein schreibt dazu: "Hinter dieser Erscheinung... verbirgt sich die alte Vorstellung von einem Parlament als der Vertretung der partikularen Zergliederung vor einer Regierung, die als Spitze der Verwaltung das Allgemeine repräsentiert."⁴³⁾

41) Schäfer, a.a.O. S. 56

42) Schäfer, a.a.O. S. 25

43) Heinz-Josef Varein, Hat der Bundestag noch eine Chance? in: Die Mitarbeit, 15. Jahrg. Jan./Febr. 1966, Heidelberg, S. 31
ebenso: O.H. von der Gablenz, Einführung in die politische Wissenschaft, Köln, 1965, S. 174
Franz Schneider, a.a.O. S. 36ff.

Diese Vorstellungen haben nicht nur Einfluß auf die Sitzordnung des Bundestages, die die Regierung gegenüber dem Parlament und über dieses stellt, sie prägen auch die Arbeitsweise des Bundestages.⁴⁴⁾

Nicht vom Tatbestand einer Parteiregierung und einer die Parteiregierung tragenden Parlamentsmehrheit,⁴⁵⁾ sondern von der Fiktion eines der Regierung gegenüberstehenden Parlamentes ausgehend, tritt die Bundesregierung im Plenum mit allen Fraktionen des Bundestages in Dialog.

2421 Die Rednerfolge

Nach § 33(1) der Geschäftsordnung des Bundestages bestimmt der Präsident die Reihenfolge der Redner. Dabei soll ihn die Rücksicht auf die verschiedenen Parteirichtungen und auf die Stärke der Fraktionen leiten. In Ausführung des Artikels 43 Abs. 2 GG bestimmt die Geschäftsordnung weiter, daß die Mitglieder der Bundesregierung auf Verlangen jederzeit gehört werden müssen - ein entsprechendes Recht der Oppositionsführung kennt der Bundestag nicht.

Das Bundesverfassungsgericht hat, vom Gegensatz Legislative - Exekutive ausgehend, ausdrücklich nicht nur gemäß Art. 43 GG die Redezeit von Ministern aus den Redezeitbeschränkungen ausgenommen, sondern darüber hinaus erklärt, die Opposition habe kein entsprechendes Recht auf Beantwortung. In den Reden der Regierungsmitglieder komme in erster Linie der Standpunkt der Regierung zum Ausdruck, der sich nicht mit der Position der Regierungsfraktion zu decken brauche.⁴⁶⁾

44) Dazu: Wilhelm Hennis, Der Deutsche Bundestag 1949 - 1965, in: Der Monat 215 S. 32

45) Die Protokolle der Verhandlungen des Deutschen Bundestages geben beispielsweise die Parteizugehörigkeit von Ministern nicht an.

46) B Verf. GE 1018f.

Für die Debatten im Bundestag ergibt sich so folgendes Bild: Nach der Regierung sprechen normalerweise die einzelnen Fraktionen in der Reihenfolge ihrer Stärke im Parlament.⁴⁷⁾ Den Fraktionen steht meist eine Redezeit zur Verfügung, die proportional zu ihrer Mitgliederzahl ist. Eine Trennung nach Regierungsmehrheit und Opposition erfolgt nicht.⁴⁸⁾

- 47) Auch diese Festlegung der Rednerfolge ist ein Erbe des Weimarer Reichstages. Theodor Heuss spricht schon damals von einer "Pantherie der Rednerfolge". (Theodor Heuss, Der Parlaments-Ausschuß, in: Jahrbuch für politische Forschung, Berlin, 1933, S. 135)
- 48) Schon in der 26. Sitzung des ersten Bundestages werden die Weichenstellungen vorgenommen, die auf eine Debatte zwischen Regierung und Parlament hinsteuern. Präsident Köhler verkündet zu Beginn der Debatte über das Einkommenssteuergesetz: "Der Ältestenrat hat gestern unter Anwendung des § 88 der Geschäftsordnung, der besagt, daß für einen Gegenstand der Tagesordnung eine Gesamtredezeit festgelegt werden kann, beschlossen, eine solche festzusetzen. Diese Gesamtredezeit beträgt 130 Minuten und ist wie folgt unterteilt: CDU/CSU und SPD je 30 Minuten, FDP 15 Minuten, Bayernpartei, WAV, KPD, Zentrum je 10 Minuten, Nationale Rechte 5 Minuten." (Verhandlungen...1. Periode S. 788) So muß sich der Abgeordnete Seuffert in den der SPD zugestandenen 30 Minuten mit einem 90 minütigen Vortrag des Bundesfinanzministers und einer halbstündigen Rede des CDU-Abgeordneten Neuburger, der die Regierungsvorlage unterstützt, auseinandersetzen. Er leitet seine Rede mit den Worten ein, "Die Ausführungen des Finanzministers... enthalten meines Erachtens mehr Fehler, als die beschränkte Redezeit mir gestattete auf sie alle einzugehen." (Verhandlungen...1. Periode S. 789). Als der Präsident die Redezeiten bekanntgibt, bestätigt er zwar auf einen Zwischenruf, diese Festlegung sei nur "für diesen Fall", aber schon 15 Tage später spricht er von einer Verteilung der Redezeitminuten "nach der üblichen Schlüsselung." (Verhandlungen ... 1. Periode S. 982)

Diese Redezeiteinteilung und diese Rednerfolge, die es der Regierungsmehrheit erlaubt, die Opposition durch den Einsatz von Ministern in der Debatte völlig in den Hintergrund zu drängen, führt zu einer Beseitigung des Grundsatzes der Chancengleichheit von Regierung und Opposition. "Die Praxis hat gezeigt, daß die Nichtbeachtung dieses Grundsatzes zu einer ungerechtfertigten Gewichtsverschiebung in den Debatten geführt hat."⁴⁹⁾

2422 Die Privilegierung der Regierungskoalition

Bei dem dargestellten Tatbestand des Übergewichts der regierenden Mehrheit in der Rednerfolge und bei der Redezeit handelt es sich nicht um eine Privilegierung der Regierung. Das Grundgesetz sieht zu Recht das Rederecht der Regierungsmitglieder für eine sich aus den Notwendigkeiten der Debatte ergebende Forderung an. Eine Privilegierung erfährt vielmehr die Regierungsmehrheit des Parlamentes, die auf diese Weise nicht gezwungen ist, sich in erster Linie durch ihre politischen Führer in der Regierung repräsentieren zu lassen.

In der parlamentarischen Praxis hat sich die Übung entwickelt, daß die Regierung in der Debatte meist von dem Sprecher der CDU/CSU gefolgt wird, der den Standpunkt der Regierung "vertieft", weiter begründet oder schon modifiziert. Erst dann kommt der Sprecher der Opposition zu Wort. Ihm folgen die weiteren Koalitionsparteien, und wenn die Regierung nicht erneut in die Debatte eingreift, beginnt die Rednerfolge abermals mit dem Sprecher der stärksten Fraktion.

In den ersten drei Legislaturperioden wurden von diesem Schema des Ablaufs der Debatte nur die Haushaltsdebatten und ein großer Teil der außenpolitischen Debatten, die sich

49) Schäfer, a.a.O. S. 214

mit der Frage des Wehrbeitrages beschäftigten, ausgenommen. Hier ergaben sich wenigstens für die Debatteneröffnungen jeweils Dialoge zwischen Regierung und Opposition, die dann auch den weiteren Ablauf der Debatten prägten. Seit 1956 änderte sich diese Situation.

Am Beispiel der Debatten über Regierungserklärungen zeigt sich der Wandel der Rednerfolge zur Eröffnung der Debatte am deutlichsten: 22mal sprach nach dem die Regierungserklärung abgebenden Kabinettsmitglied direkt der Sprecher der Opposition zu den 28 Regierungserklärungen, die von 1949 - 1956 dem Parlament gegeben wurden. Die Debatte über die 16 Erklärungen, die die Regierung bis 1965 im Parlament abgab, wurde nur noch siebenmal von einem Oppositionsredner eröffnet.

Die Debatten über von der Regierung eingebrachte Gesetzesvorlagen halten sich vom Beginn der Arbeit des Bundestages an an die Rednerfolge, die eine Trennung von Regierung und Opposition nicht kennt.

Für die Stellung der Opposition in den Plenardebatten ergibt sich durch diese Gegenüberstellung von Regierung und Parlament eine starke Benachteiligung. Die Regierungsmehrheit tritt jeweils in verschiedener Funktion auf; einmal als Regierungssprecher und dann wieder als Sprecher der verschiedenen Koalitionsfraktionen. Auf diese Weise kann die regierende Mehrheit mit einer entsprechend größeren Publizität für ihre Argumente rechnen. Bei einiger Geschicklichkeit kann die Regierungsmehrheit jede Debatte zu einer Propagandaveranstaltung der Regierung machen. In der Debatte über den Bundeshaushalt 1965 greift Erler diese Praxis an: "Das Parlament leidet sicher, wenn es statt eines Dialogs zwischen Regierungsmehrheit und Opposition sich dem Versuch gegenüberstellt, die politische Mehrheit dreimal in verschiedenem Gewande auftreten zu lassen: als Kanzler, als Minister und dann außerdem

noch als Parteisprecher und dann noch je nach Bedarf getrennt. Wenn es um die Besetzung von Positionen geht, dann ist die CDU/CSU-Fraktion eine Fraktion, bei Sendezeiten und aus anderen Anlässen handelt es sich um zwei Parteien, wie es gerade nützlich ist."

Daß Erler auch Sendezeiten außerhalb der parlamentarischen Auseinandersetzungen anspricht, ist ein Hinweis auf den Versuch der Union, den Debattenstil des Parlaments auf das gesamte öffentliche Leben auszuweiten. Auch bei der Verteilung von Rundfunksendezeiten will die CDU/CSU unabhängig von der Regierung eigene Zeiten eingeräumt haben.⁵⁰⁾

Dieses Ziel war schon auf dem Parteitag der Unionsparteien 1951 von dem Redner Egbringk proklamiert worden. Die Regierung habe Anspruch auf eine stärkere Berücksichtigung in den Massenmedien als die Opposition. "Es ist unmöglich, anzuerkennen, daß eine Oppositionspartei hier der Regierung gleichgestellt ist,"⁵¹⁾ fordert der Redner, der um dem Gleichgewicht zwischen Regierung und Oppositionspartei entgegenzuwirken, ein Presse- und Informationsamt der Bundesregierung einzurichten empfiehlt.

In der Tat ist es der Union gelungen, seit Mitte der fünfziger Jahre in den Parlamentsdebatten (wenn auch nicht in gleichem Maße in den Massenmedien), die Rechte der Opposition als gleichberechtigter Gegenspielerin der Regierung mehr und mehr zu beschneiden.

50) Siehe die Auseinandersetzung der Union mit dem Intendanten des NDR, Schröder, (Südd.Ztg. vom 24./25.10.1964, S. 11) und die kleine Anfrage von Rasner am 23.10.1964, bei der Bundesinnenminister Höckerl versucht, die Nicht-Trennung von Regierung und Mehrheitsfraktion im Rundfunk als verfassungswidrig darzustellen. (Verhandlungen ... 4. Periode S. 7 057)

51) Nach: R. Wildenmann, Partei und Fraktion, Meisenheim, 1954, S. 72, Fußnote 34; ebenso: S. 58

Die verschiedenen Geschäftsordnungstricks werden angewendet, um jedem Redner der Opposition jeweils mehrere Sprecher aus dem Regierungslager gegenüberzustellen.

- a) Die großen Anfragen der Opposition werden durch eine vorhergehende überraschende Regierungserklärung vorweggenommen.⁵²⁾
- b) Mehrere Minister sprechen nacheinander in Ausschöpfung des Art. 43 (2) GG zur Kritik der Opposition, die auf diese Weise an der sofortigen Beantwortung der Reden einzelner Regierungsglieder gehindert wird.⁵³⁾
- c) Vor einem Sprecher der Opposition erzwingt die Regierungsmehrheit Abbruch und Vertagung der Debatte.⁵⁴⁾
- d) Die Regierungsmehrheit beharrt auf ihrem Privileg, als stärkste Fraktion der Bundestages als erste zu sprechen, auch wenn ein Minister die Debatte eröffnet. Dieses wird ebenso zur allgemeinen Regel, wie die CSU im vierten Bundestag als eigene Gruppe auch eigene Redezeiten beansprucht.

Auf diese Weise wird ein Dialog zwischen regierender Mehrheit und opponierender Minderheit aufs äußerste erschwert.

-
- 52) z.B.: Debatte über Konjunkturpolitik am 22.6.1956
Debatte über die atomare Bewaffnung der Bundeswehr am 23.1.1958
 - 53) z.B.: Debatte über Konjunkturpolitik am 22.6.1956
Debatte über die Regierungserklärung am 29.10.1957
Debatte über das Vermögensbildungsgesetz am 27.1.1961
Debatte über Energiepolitik am 13.11. und 2.12. 1964
Debatte über die Erhöhung der Postgebühren am 29.7.1964
Debatte über Notstandsgesetze am 16.6.1965
 - 54) z.B.: Debatte über Konjunkturpolitik am 22.6.1965

Wie sehr die Union ihre Möglichkeiten der Okkupation von Redezeiten bewußt ausnützt, wird in der großen Auseinandersetzung über die atomare Bewaffnung der Bundeswehr besonders deutlich:

Am vierten Tag der Debatte beantragt die CDU/CSU durch ihren Fraktionsgeschäftsführer Rasner eine Begrenzung der Debattenzeit. Der Geschäftsführer der SPD Mommer versucht sich dagegen zu wehren: "Es ist interessant, in welcher Situation das geschehen soll. Wir haben nun schon drei Tage diskutiert, das ist wahr. Dabei haben 14 CDU-Redner das Wort genommen und 6 sozialdemokratische Redner...", worauf ihm von der CDU/CSU zugerufen wird, ein Teil der Unionsredner habe als Regierungssprecher geredet.⁵⁵⁾ Der Antrag wird von den Regierungsparteien mit ihrer Mehrheit durchgesetzt und die Redezeit wird vom Präsidenten bekanntgegeben: CDU/CSU 4 Stunden 17 Minuten, SPD 2 Stunden 47 Minuten, FDP 40 Minuten, DP 16 Minuten.

Die Regierung ist mit ihren Wortmeldungen nach wie vor unbeschränkt und macht von ihrem Rederecht Gebrauch. Sie belegt ein Fünftel der folgenden Debattenzeit. Allein nach der Rede Ollenhauers sprechen drei Regierungsmitglieder (Adenauer, von Brentano, Strauß).

2423 Die Debatte wird auf eine der Opposition
unterstellte Position abgedrängt

Der Aufmarsch des Regierungsblocks, den die Parlamentsmehrheit in fast allen wichtigen Debatten gegen die Opposition praktiziert, stellt mehr dar als eine formelle Schlechterstellung der Opposition. Er versetzt die Regierungsgruppe in die Lage, einer Debatte der Regierungspolitik auszuweichen. Die Opposition im Parlament sieht sich immer wieder mit der Situation konfrontiert, daß die Parlamentsmehrheit ihr bestimmte Absichten, Vorstellungen oder Einflüsse unterstellt,

55) Verhandlungen... 3. Periode S. 1 058

mit denen sie sich dann ebenso auseinandersetzen muß wie mit der Regierungspolitik.

Die Regierung trägt in der Debatte ihre Politik vor und begründet sie, während die nach ihr sprechenden Redner der regierenden Mehrheit Angriffe auf die bestehende oder angebliche Konzeption der Opposition führen, bevor diese überhaupt zu Wort gekommen ist. Da der Regierungsgruppe rund 70% der Redezeit zur Verfügung stehen, gelingt es ihr fast regelmäßig, die Debatte von der Diskussion der Regierungspolitik auf die Diskussion der angeblichen Politik der Opposition abzudrängen.

Die formale Ungleichheit bei der Verteilung der Redezeiten hat auf diese Weise auch für den Inhalt der Debatten ^{Bedeutung} Große Plenardebatten im Deutschen Bundestag bewegen sich oft auf zwei Ebenen: Die Opposition setzt sich mit der Regierung und ihrer Politik auseinander, während sie sich gleichzeitig mit den Sprechern der Mehrheitsparteien über deren Unterstellungen über die Motive der Opposition auseinandersetzen muß.

Die Opposition als Minderheit im Parlament kann diese Aufgabe bei der derzeitigen Praxis der Rednerfolge und der Redezeiteinteilung nicht bewältigen.⁵⁶⁾

Ob die Unionsredner in der Außenpolitik versuchen, den Sozialdemokraten, die Verhandlungen fordern, fertige Pläne zu

56) Wenn Günter Gaus schreibt, die Debattierlust der SPD im Plenum sei selbstmörderisch gewesen, berührt er nur die Oberfläche des Problems. Die Manipulation der Redezeiten durch die Union ist mörderisch. (Günter Gaus, Bonn ohne Regierung, München, 1956, S. 69) Wenn man allerdings wie Gaus die institutionellen Gegebenheiten als unveränderlich hinnimmt, muß die große Koalition eher als eine Änderung der Geschäftsordnung des Bundestages als ein Schritt zur 'Normalität' erscheinen. (Gaus, a.a.O. S. 81)

unterstellen,⁵⁷⁾ Debatten über den möglichen Erfolg einer noch gar nicht dargestellten Oppositionspolitik zu entfachen⁵⁸⁾ oder ob sie in der Innenpolitik Angriffe auf die Wirtschaftspolitik mit der Unterstellung beantworten, die SPD verfolge das Ziel einer Zentralverwaltungswirtschaft,⁶⁰⁾ immer gelingt es dem Regierungslager, die Debatte von der Regierungspolitik abzubringen. Ihre Privilegierung bei den Redezeiten ermöglicht dies der Regierungsmehrheit regelmäßig.

24231 Die Notstandsdebatte im Juni 1965

Eine Untersuchung der Debatte über die Notstandsgesetzgebung am 16. und 24. Juni 1965 illustriert die Taktik der Union besonders deutlich.

Zwar stellt sich in der Debatte das Zahlenverhältnis zwischen den Fürsprechern und Gegnern der Notstandsgesetzgebung scheinbar etwas ausgeglichener, aber dieser erste Eindruck täuscht. Sieben Redner der Opposition setzen sich mit elf Rednern der Regierungsmehrheit auseinander, nur - die meisten Sprecher der Opposition kommen erst am 24. Juni zu Wort, am 16. Juni reden zwei Abgeordnete der Opposition und fünf Sprecher des Regierungsblocks. Am ersten Tag der Debatte wird deutlich, daß es der Regierungsmehrheit gar nicht darauf ankommt, die Kabinettsvorlagen zu debattieren, sondern daß sie nach einem Argument sucht, um die Opposition der Unzuverlässigkeit zeihen zu können.

57) Siehe etwa: Debatte über den Wehrbeitrag: Strauß (Verhandlungen...1. Periode S. 8 127) und Schröder (Verhandlungen...1. Periode S. 8 209). oder: Außenpolitische Debatte am 31.1.1957: Kiesinger als erster Debattenredner (Verhandlungen...2.Periode S. 10 653) später: Lenz (Godesberg) (Verhandlungen ...2. Periode S. 10 682)

58) Kiesinger in der Debatte am 31.1.1957 (Verhandlungen ...2. Periode S. 10 655ff.) ebenso Kiesingers 2. Rede in der nämlichen Debatte (Verhandlungen...3. Periode S. 10 686ff.)

60) besonders deutlich: Erhard in der Konjunkturdebatte in der 36. Sitzung des ersten Bundestages (Verhandlungen ...1.Periode S. 1 157) oder Preusker (Verhandlungen ...1. Periode S. 1 160)

Schon bei den ersten beiden Debattenrednern, die beide für die Union sprechen, wird die Taktik der Regierungsparteien deutlich. Während Benda die Vorstellungen der Regierungsmehrheit vorträgt, beschäftigt sich Barzel eingehend mit der Haltung der Opposition, die ihre Stellungnahme noch gar nicht vortragen konnte. Er behauptet, die SPD lehne die Vorlagen unter dem Druck der Gewerkschaften ab.⁶¹⁾ Erst nach diesen beiden Rednern kann Erler - ständig von Zwischenrufen unterbrochen - darangehen, die ablehnende Haltung der Opposition zu begründen. Ihm folgt der Abgeordnete Dorn von der FDP, der wie Barzel nicht über die Gesetzentwürfe spricht, sondern sich bemüht, die ablehnende Stellung der SPD auf den Druck der vorparlamentarischen Opposition zurückzuführen.⁶²⁾

Den Höhepunkt dieses Versuchs der Regierungsparteien, nicht die Regierungsvorlage zu debattieren, sondern ein Scherbenegericht über die Opposition und angebliche außerparlamentarische Einflüsse auf sie zu veranstalten, erreicht die Debatte mit der Rede des Innenministers Höcherl. Trotz mehrmaliger Zwischenrufe, die ihn auffordern, seine Vorlagen zu begründen,⁶³⁾ beschäftigt sich der Minister ausschließlich mit der Haltung der SPD. Auch er unterstellt außerparlamentarischen Druck auf die Opposition. Die Aufforderung, seine Vorlagen zu begründen, beantwortet er mit den Worten: "Ich bin jetzt dabei, einen Diskussionsbeitrag zu dem zu leisten, was der Kollege Erler gesagt hat."⁶⁴⁾ Er setzt sich aber mit den Argumenten Erlers überhaupt nicht auseinander. Höcherl ist sich offensichtlich nicht darüber klar, daß er sein Rederecht außer der Reihe als Minister mißbraucht, denn der Sinn dieses Rederechts besteht darin, daß die Regierung jederzeit im Parlament Gelegenheit haben muß, ihre Politik darzustellen und zu erklären. Dies aber vermeidet Höcherl. Auch der Bundeskanzler Erhard spricht

61) Verhandlungen...4. Periode S. 9 532 ff.

62) Verhandlungen...4. Periode S. 9 545 ff.

63) Verhandlungen...4. Periode S. 9 553

64) Verhandlungen...4. Periode S. 9 555

nicht zur Regierungsvorlage sondern zur Haltung der Opposition. Als dann der Abgeordnete Schmitt-Vockenhausen als Sprecher der SPD zu Wort kommt, kann er, da er über die Regierungsvorlage spricht, dort weiterreden, wo Erler geendet hat. Die Reden der beiden Kabinettsmitglieder haben keinen Beitrag zur Klärung der kritischen Punkte geleistet.

Der ganze erste Tag der Debatte wird von den Sprechern der Regierungsmehrheit überhaupt nicht zur Debatte der Notstandsgesetzgebung genutzt sondern dazu, den angeblichen vorparlamentarischen Einfluß der Gewerkschaften auf die SPD zu behaupten. Die Opposition muß sich mit diesen Behauptungen ebenso auseinandersetzen wie mit der Regierungsvorlage, die zur Debatte steht. Das massierte Auftreten der Redner der regierenden Mehrheit stellt sie vor eine unlösbare Aufgabe.

2424 Die Benachteiligung der Opposition

Die aufgezeigte Anlage der Parlamentsdebatten geht von einer Behandlung der Opposition aus, die in ihr eine Fraktion unter anderen im Parlament sieht. Daß die Opposition im Parlament eine besondere Stellung innehat, daß die Opposition als Gegenspielerin der amtierenden Parteiregierung besonderer Rechte bedarf, wird nicht respektiert.

Das Parlament, das nicht als Forum der Auseinandersetzung zwischen Regierung und Opposition organisiert ist, stellt eine kompetitive Opposition vor große Schwierigkeiten und benachteiligt sie. Das Plenum des Bundestages, das von dem Gegensatz Regierung - Parlament her organisiert ist, benachteiligt eine Opposition, die von dem Tatbestand der Parteiregierung ausgehend auch die Mehrheit des Parlamentes zum politischen Gegner hat.

24241 Der Widerstand der Opposition

Die Opposition hat diese Benachteiligung im Ablauf der Debatten zwar erkannt und eine Änderung gefordert, sie konnte aber

die gewünschte Rednerfolge im Ältestenrat nicht durchsetzen.⁶⁵⁾

Andererseits muß man den Sozialdemokraten vorwerfen, daß sie sich nie in genügend deutlicher Weise zur Wehr setzen. Die Opposition kann sehr wohl mit der Begründung, die regierende Mehrheit wolle offensichtlich unter sich debattieren, demonstrativ aus dem Plenum ausziehen.

Daneben schöpft die Opposition nicht einmal die gegebenen Möglichkeiten der Geschäftsordnung des Bundestages voll aus. Gemäß § 47 der Geschäftsordnung des Bundestages haben neben den Mitgliedern der Bundesregierung auch die Mitglieder des Bundesrates ein Recht, auf Verlangen, jederzeit gehört zu werden. Bei den massierten Manipulationen von Seiten der Regierungsmehrheit wäre es durchaus legitim, wenn sozialdemokratische Mitglieder des Bundesrates die Rednerfolge der Unionspolitiker auf diese Weise durchbrochen hätten. Darüber hinaus haben die Ausschußberichtersteller das Recht, jederzeit das Wort zu ergreifen,⁶⁶⁾ die Sozialdemokraten haben von dieser Möglichkeit gerade in den großen entscheidenden Debatten keinen Gebrauch gemacht.

243 Die Stellung der Regierungsfraktionen

Die relativ starke Position der regierenden Mehrheit⁶⁷⁾ zeigt sich auch in der weitgehenden Abhängigkeit der Bundesregierung von ihrer Mehrheit beim Gesetzgebungsprozeß selbst.

Diese Abhängigkeit der Regierung hat zur Folge, daß ihr Gelegenheit gegeben ist, sich ihrer Verantwortlichkeit zu entziehen. Da Regierung und Regierungsmehrheit ihre politischen Vorstellungen nicht immer aufeinander abstimmen und zu einheitlicher Konzeption bilden, steht die Opposition keiner Einheit gegenüber. Sie muß sich neben der Regierung auch mit der Regierungsmehrheit auseinandersetzen. Der politisch verantwortliche Minister ist oft nicht der, der den endgültigen

65) Schäfer, a.a.O. S. 214 und S. 302

66) § 33 Abs. 2 Satz 3 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (G.O.)

Gesetzestext formuliert hat und zu vertreten bereit wäre. Die fehlende Einheit der Regierungsmehrheit macht diese für die Opposition zu einem diffusen, schwer greifbaren und schwer zur Verantwortung zu ziehenden Gegner.

Zwar muß der Präsident des Bundestages gemäß Artikel 39(3) GG auf Verlangen des Kanzlers den Bundestag einberufen,⁶⁸⁾ auf die Gestaltung der Tagesordnung hat die Regierung laut Geschäftsordnung keinerlei direkten Einfluß. Die Tagesordnung wird vom Ältestenrat vorgeschlagen,⁶⁹⁾ de facto aber von ihm beschlossen.⁷⁰⁾ Seine Aufgabe ist es insbesondere, "eine Verständigung zwischen den Fraktionen über den Arbeitsplan des Bundestages ... herbeizuführen."⁷¹⁾ Die Bundesregierung ist im Ältestenrat des Bundestages nicht vertreten, und sie hat juristisch gesehen nicht "den geringsten Einfluß auf... den weiteren Verlauf der Tätigkeit des Bundestages."⁷²⁾ Die Folge dieser starken Stellung des Bundestages ist eine starke Abhängigkeit der Regierung von der Parlamentsmehrheit, die sie eigentlich führen sollte.⁷³⁾

Das geht so weit, daß die Bundesregierung als Regierung nicht in der Lage ist, Änderungsanträge zu stellen.⁷⁴⁾ Die Bundesregierung kann folglich nicht in der dritten Lesung beantragen, einen in zweiter Lesung veränderten Regierungsentwurf wieder in die ursprüngliche Fassung zu bringen. Fünfzehn Minister wären in diesem Falle gezwungen, den entsprechenden Antrag in ihrer Eigenschaft als Abgeordnete zu stellen.⁷⁵⁾

67) siehe oben S. 44ff.

68) § 25 (3) G.O.

69) § 14 G.O.

70) Ritzel, in: Deuerlein (Hrsg.), a.a.O. S. 151

71) § 14 (1) G.O. (Sperrung von mir)

72) Friedrich Glum, Die staatsrechtliche Struktur der Bundesrepublik Deutschland, Bonn, 1965, S. 210

73) Jürgen Domes, a.a.O. S. 125 ff. und S. 134 ff.

74) Schäfer, a.a.O. S. 210

75) § 75 (2) i.V.m. § 84 und § 86 G.O.

Die strenge juristische Trennung von Regierung und Parlament beschränkt auf diese Weise die Führungsmöglichkeiten der Bundesregierung beträchtlich, nimmt ihr den Gesetzgebungsprozeß weitgehend aus der Hand und schränkt damit ihre Verantwortlichkeit ebenfalls in erheblichem Maße ein.

Besonders deutlich und politisch entscheidend ist die Führungsmöglichkeit der Regierung bei Ausgaben verursachenden Anträgen untergraben. Wird ein derartiger Finanzantrag von der Bundesregierung eingebracht, so kann das Parlament durch Beschluß die Ausgaben steigern, ohne daß die Regierung eine Möglichkeit hat, dies zu verhindern. Damit ist aber der Regierung selbst die Verantwortung für den Haushalt des Bundes teilweise abgenommen.

Der Artikel 113 GG soll diese Verantwortlichkeit der Regierung wiederherstellen. Allein, er ist ein zu scharfes und damit stumpfes Mittel, da die Regierung im Falle seiner Anwendung das gesamte Gesetz ablehnen müßte.

Statt das Parlament vor die Frage des Ja oder Nein zu einem ausgabenwirksamen Gesetz zu stellen, wie dies in England eine Geschäftsordnungsregel des Unterhauses⁷⁶⁾ erzwingt, stellt in der Bundesrepublik nach dem Grundgesetz das Parlament die Regierung vor die Alternative der Annahme oder Ablehnung eines ausgabenwirksamen Gesetzes. Diese völlige Umkehrung gibt dem Parlament eine Führungsrolle und Einflußmöglichkeiten, die der Regierung selbst die Kontrolle über das Haushaltsgesetz aus der Hand nehmen und sie damit auch der Verantwortlichkeit entheben.

76) "Dieses Haus wird in Zukunft keinerlei Petition in Betreff von Geldsummen für irgendeinen Zweig des Staatsdienstes entgegennehmen oder irgendeinen Antrag in Verhandlung ziehen, der eine Bewilligung öffentlicher Gelder oder eine Last für den Staatsschatz zum Gegenstande hat... wenn nicht in allen diesen Fällen eine Empfehlung seitens der Krone vorliegt." zitiert nach: Joseph Redlich, Recht und Technik des englischen Parlamentarismus, Leipzig, 1912 S. 672 f.

Die Regierung ist so wechselnden Parlamentsmehrheiten ausgeliefert, wenn es ihr nicht gelingt, die regierungstragenden Abgeordneten vollkommen unter Kontrolle zu halten.

In dem Maße, in dem die Opposition bereit ist, im Parlament kooperativ zu wirken, wird es ihr gelingen und gelingt es ihr, einzelne Gruppen der Regierungsfraktion für Modifikationen von Regierungsvorlagen zu gewinnen, damit am Entscheidungsprozeß beteiligt zu sein und auf diese Weise trotz bestehender Parteiregierung den Bundestag zu einem kooperierenden Arbeitsparlament zu machen.

Am leichtesten kann dies der Opposition in einem Parlament gelingen, dessen "Herzstück der parlamentarischen Tätigkeit" in den Ausschüssen liegt,⁷⁷⁾ wie dies beim Bundestag der Fall ist, dessen Tätigkeit weitgehend der Arbeit der Ausschüsse angepaßt wurde.⁷⁸⁾

244

Die Ausschüsse des Deutschen Bundestages

Parlamentarische Ausschüsse sind nicht nur Plätze, an denen die Abgeordneten eines Parlamentes zum Zwecke der Vorbereitung der Beschlüsse des Plenums zusammenkommen, wie es die Geschäftsordnung des Bundestages vorsieht.⁷⁹⁾ Darüber hinaus ist ein ständiger Parlamentsausschub eine soziale Gruppe mit einem beträchtlichen Eigenleben. Es entwickelt sich eine Hierarchie der Mitglieder, eine Rangordnung politischen und persönlichen Prestiges, und es entwickeln sich gruppenbedingte Verhaltensweisen und Haltungen, die die einzelnen Abgeordneten nicht unwesentlich auch in ihrem Verhalten gegenüber dem politischen Gegner prägen. Was Ralph K. Huitt in einer Untersuchung über Ausschüsse des amerikanischen Kongresses schreibt, gilt auch für die Ausschüsse des Deutschen Bundestages: "Because its membership is relatively stable, its

77) Franz Böhm, Der Arbeitsstil des Bundestages, in: Die neue Gesellschaft, 11. Jahrg. (1964) Heft 5 S. 347

78) Bruno Dechamps, Macht und Arbeit der Ausschüsse, Meisenheim, 1954, S. 67

79) § 60 G.O!

leaders men of long committee tenure, it has a continuous group life of its own... the committee is... a human group in its own right."⁸⁰⁾

Schäfer weist für den Bundestag ausdrücklich darauf hin, daß die Kontinuität sowohl der Ausschußvorsitzenden als auch der Ausschußmitglieder über die Wahlperioden hinausgeht.⁸¹⁾

Die Ausschüsse des Deutschen Bundestages sind in ihren Beratungsgegenständen von den Beschlüssen des Plenums abhängig, de jure sind sie nur vorbereitende Beschlußorgane, die dem Bundestag "bestimmte Beschlüsse zu empfehlen" haben,⁸²⁾ während die endgültige Entscheidung beim Parlamentsplenum liegt. De facto werden - von wenigen Ausnahmen abgesehen - die Empfehlungen des Ausschusses befolgt; einmal sitzen die an der entsprechenden Materie interessierten Parlamentarier im Ausschuß und zum anderen bemühen sie sich darum, als "Fachleute" ihren Fraktionen die Ausschußentscheidung jeweils nahezubringen.⁸³⁾

Steffani stellt fest, daß stabile und kontinuierlich besetzte Ausschüsse, die Entscheidungen fällen,⁸⁵⁾ ein wesentliches Merkmal eines regierenden Arbeitsparlamentes sind.⁸⁶⁾ Deshalb muß hier untersucht werden, welche Stellung die Aus-

80) Ralph K. Huitt, The Congressional Committee: A Case Study, in: American Political Science Review, Vol. XLVIII, June 1954, S. 341

81) Schäfer, a.a.O. S. 103 und S. 108

82) § 60 (2) G.O.

83) Der SPD-Abgeordnete Arndt bestätigt und beklagt diese entscheidungspräformierende Tätigkeit der Ausschüsse anlässlich eines im Ausschuß nicht beratenen Änderungsantrages zur Novelle des Wehrpflichtgesetzes in der Debatte am 24.6.1960. (Verhandlungen... 3. Periode S. 6 933f.)

85) Schäfer stellt für den Bundestag fest, de facto trafen die Ausschüsse Entscheidungen. (Schäfer, a.a.O. S. 128)

86) Steffani, a.a.O. S. 236

schüsse im parlamentarischen Gesamtprozeß innehaben, wie sie arbeiten, was die Wirkung ihrer Arbeit ist und wie sie das gesamte Geschehen im Parlament beeinflussen.

2441 Die Funktion der Ausschüsse nach dem
Parlamentsrecht

Schon die Besetzung der Ausschußvorsitze zeigt, daß das Parlament dem Tatbestand der Parteiregierung in den Ausschüssen nicht Rechnung trägt. Nach § 12 der Geschäftsordnung ist "die Regelung des Vorsitzes in den Ausschüssen ... im Verhältnis der Stärke der einzelnen Fraktionen vorzunehmen." Die Ausschüsse haben die von den Fraktionen bestellten Vorsitzenden nur zu bestätigen.⁸⁷⁾ Das Parlament bestellt seine Ausschüsse unabhängig von der Zusammensetzung der Regierung,⁸⁸⁾ auch die Opposition hat Anspruch darauf, Vorsitzende zu stellen.⁸⁹⁾

Die Gestaltung der Debatte in den Ausschüssen ist noch weitergehend. Unabhängig von ihrer Parteizugehörigkeit erhalten die Abgeordneten das Wort in der Reihenfolge ihrer Wortmeldungen.⁹⁰⁾ D.h. die Geschäftsordnung impliziert eine Beratung der Vorlagen unabhängig von der Parteizugehörigkeit der Abgeordneten. Eine Tatsache, die durch die Nichtöffentlichkeit der Ausschüsse ebenso unterstützt wird, wie durch das Recht der Ausschüsse, öffentliche "Informationssitzungen" abzuhalten.⁹¹⁾ Diese Sitzungen können nur dann einen Sinn haben, wenn die Abgeordneten unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zur Regierungsgruppe oder zur Opposition zu eigenen Entschlüssen kommen wollen. Auch die Einrichtung der wissenschaftlichen Assistenten, über die die Ausschüsse

87) § 69 G.O.

88) Diese Verteilungsmethode hat der Bundestag als Tradition, die seit dem kaiserlichen Reichstag besteht, übernommen. (Molt, a.a.O. S. 310)
Im Weimarer Reichstag war die nämliche Regelung festgelegt. (Kurt Perels, in: Anschütz/Thoma, a.a.O. S. 455)

89) Schäfer, a.a.O. S. 111

90) § 33 (3) G.O.

91) § 73 (1) und (2) G.O.

verfügen,⁹²⁾ weist darauf hin, daß von den Ausschüssen erwartet wird, daß sie zu eigenen Entscheidungen kommen.

Der Bundestag verpflichtet die Ausschüsse einerseits zu "baldiger Erledigung der ihnen überwiesenen Aufgaben", setzt aber andererseits keine Fristen,⁹³⁾ so daß eine Mehrheit des Ausschusses die Möglichkeit der Verzögerung und Obstruktion hat.⁹⁴⁾ Eine kleine Gruppe der Regierungsfraktion kann praktisch der Regierung ihren Willen aufzwingen, wenn sie mit der Opposition einig ist. Das Rederecht der Regierungsmitglieder in den Ausschüssen⁹⁵⁾ kann an diesem Tatbestand nur wenig ändern.

Die Geschäftsordnung des Bundestages präformiert in den Ausschüssen kollegiale Zusammenarbeit, die die Fronten zwischen Regierung und Opposition überwinden soll. Der CDU-Abgeordnete Böhm betont diese Kollegialität, die dem Wunsch entspringe, die Gesetzentwürfe der Regierung "auf Herz und Nieren zu prüfen und die Abänderungen vorzunehmen, die wir für richtig halten."⁹⁶⁾

2442 Das Klima in den Ausschüssen

In den Ausschüssen des Bundestages scheint aber in der Regel nicht nur kollegiale Zusammenarbeit zu herrschen, die Abgeordneten sehen die Aufgabe der Ausschüsse vor allem

92) Dechamps, a.a.O. S. 68 ff.
Schäfer, a.a.O. S. 180ff.

93) § 60, (2) G.O.

94) dazu: Fritz Schäfer, a.a.O. S. 27 und S. 301 f.
den massiertesten Fall dieser Art praktizierte der sozialpolitische Ausschuß, der unter dem Vorsitz von Schellenberg (SPD) beschloß, die Frage der Selbstbeteiligung in der Krankenversicherung von der Tagesordnung abzusetzen.
(Verhandlungen ... 4. Periode S. 7 019)

95) Art. 43 Abs 2 GG und § 47 G.O.

96) Böhm, a.a.O. S. 347f.

darin, zwischen den verschiedenen Vorstellungen für alle annehmbare Kompromisse zu erzielen. Deutlich erklärt dies in der 217. Sitzung des ersten Bundestages der Abgeordnete Huth: "Wir haben bisher im Ausschuß für Wiederaufbau und Wohnungswesen immer versucht, einmütig zum Zuge zu kommen. Das war hier aus einem bestimmten Grunde nicht möglich... Hier drehte es sich darum, die Linie der Wirtschaftspolitik der Regierung und der Koalitionsparteien zu verfolgen."⁹⁷⁾ Huth erklärt ausdrücklich, daß der anstehende Fall die Ausnahme darstelle, in der Regel gingen die Abgeordneten nach eigenem Ermessen vor, unabhängig von der Regierung und ihrer Konzeption. Ebenso hatte schon in der 54. Sitzung der CDU-Abgeordnete Bausch argumentiert, der unter Berufung auf das Grundgesetz jeden Fraktionszwang ablehnte und dieses Verfahren der unkoordinierten Abstimmungspolitik als "echte Demokratie" bezeichnete.⁹⁸⁾

Wie sehr die Ausschüsse an kollegiale Zusammenarbeit gewöhnt sind, wird immer dann deutlich, wenn die Opposition sich dieser Gemeinsamkeitsatmosphäre entzieht, indem ein Oppositionssprecher, der nicht im entsprechenden Ausschuß sitzt, im Plenum spricht.

In der Debatte über den Verteidigungshaushalt am 5.4.1964 greift Schäfer als Oppositionssprecher die Planlosigkeit des Verteidigungsministeriums scharf an. In seiner Antwort auf diesen Angriff beschwört Schulz (FDP) als Sprecher der Koalition den Geist der kollegialen Zusammenarbeit im Ausschuß: "Ich weiß nicht, Herr Kollege Schäfer, wie Sie, der Sie ein hervorragendes Mitglied im Haushaltsausschuß sind, dort taktieren oder mit den Kollegen der anderen Parteien sprechen, aber Ihre Rede hat stark differiert von der ausgezeichneten Zusammenarbeit, die wir mit der SPD-Fraktion

97) Verhandlungen...1. Periode S. 9 529

98) Verhandlungen...1. Periode S. 1 990

im Verteidigungsausschuß haben, und ich weiß nicht, ob einer Ihrer Kollegen aus dem Verteidigungsausschuß hier in dieser Form gesprochen hätte."99)

Die gleiche, erstaunt überraschte Antwort gibt der Freidemokrat Emde dem Abgeordneten Alex Möller, als dieser in der Schlußdebatte zum Bundeshaushalt 1965 die Finanzpolitik der Bundesregierung einer scharfen Kritik unterzieht.¹⁰⁰⁾ Emde: "Herr Kollege, Sie hätten an der Entstehung und Gestaltung dieses Haushaltes mitarbeiten müssen, wie zum Beispiel ihre Kollegen im Haushaltsausschuß daran mitgewirkt haben... Die Kritik aus der Flanke heraus ist vielleicht wirkungsvoll... aber sie faßt das Problem nicht... man muß die Entstehung und den Kampf um den Haushalt miterlebt haben."¹⁰¹⁾

Besonders das letzte der angeführten Zitate zeigt die Problematik, die sich mit den starken, gesetzsgestaltenden Möglichkeiten der Ausschüsse ergeben.

Ausschüsse, die sich intensiv mit dem Aus- und Umbau von Regierungsvorlagen beschäftigen, entwickeln ein Eigengewicht, das sogar notwendig ist, wenn sie wirklich als Ausschüsse gesetzgeberisch tätig werden wollen. Dies hat aber zur Voraussetzung, daß der einzelne Abgeordnete im Ausschuß eine Unabhängigkeit entwickelt, vor der auch die Regierung zu kapitulieren bereit ist. Kann die Regierung ihre Kontrolle über die sie tragenden Abgeordneten nicht aufrecht erhalten, so stellen die Abgeordneten aller Fraktionen ihre Arbeit im Ausschuß über ihre Regierungs- oder Oppositionszugehörigkeit und kommen zu gemeinsamer Willensbildung. Dies ist im Bundestag in der Regel der Fall. Schäfer schildert die übliche Praxis der Ausschußberatung: "Der Kreis der an der Beratung teilnehmenden erweitert sich... über die Abgeordneten hinaus um die anwesenden Vertreter der einzelnen Geschäftsbereiche.

99) Verhandlungen...4. Periode S. 5 798

100) Verhandlungen...4. Periode S. 8 447 ff.

101) Verhandlungen...4. Periode S. 8 460

Ob Abgeordneter oder Beamter, jeder meldet sich zu Wort, wenn er Sachdienliches beitragen kann... Die Beratungen bewegen sich in der Regel dabei nicht in den Fronten der Fraktionen, es ist vielmehr ein gemeinsames Suchen nach der bestmöglichen Lösung."¹⁰²⁾

Die Ergebnisse dieser Ausschlußberatungen, bei denen in der Regel die gegensätzlichen Standpunkte einander angenähert werden, "dienen ... in der zweiten Beratung als Grundlage des weiteren Verfahrens."¹⁰³⁾

2443 Die politische Wirkung der Ausschüsse

Die verschiedensten Variationsmöglichkeiten der Veränderung oder Erhaltung von Gesetzentwürfen der Regierung sind bei einer derartigen Macht der Parlamentsausschüsse möglich:

- a) Die Regierungsmehrheit unterstützt und verteidigt die Politik der Regierung und ihrer Vorlagen gegen die oppositionellen Änderungswünsche.
- b) Die Regierungsmehrheit zwingt im Ausschluß zusammen mit der Opposition der Regierung ihren Willen auf.
- c) Eine Minderheit der Regierungsmehrheit ändert zusammen mit der Opposition die anstehende Vorlage.
- d) Die Regierungsmehrheit zwingt im Ausschluß gegen den Willen der Opposition der Regierung ihren Willen auf, die Opposition verteidigt die Politik der Regierung.
- e) Eine Minderheit der Regierungsmehrheit verteidigt zusammen mit der Opposition erfolgreich die Regierungsvorlage gegen die Mehrheit der Koalition.
- f) Regierungsmehrheit wie Opposition stimmen völlig inhomogen ab und die Ausschlußmehrheit erhält die Regierungsvorlage.

102) Schäfer, a.a.O. S. 121
ebenso Heuss über den Weimarer Reichstagsausschuß: "Die Atmosphäre ist gemeinhin eine leichtere. Die Abgeordneten sind aufeinander 'eingespielt'...im Ausschluß vollzieht sich auch die e i g e n t l i c h e Auseinandersetzung mit der Regierung..."(Heuss, a.a.O. S.137 - Sperrung von mir)

103) Schäfer, a.a.O. S. 232
Dechamps, a.a.O. S. 96ff. und S. 106

g) Regierungsmehrheit wie Opposition stimmen völlig inhomogen ab und die Ausschußmehrheit verändert die Regierungsvorlage.

Die entscheidendsten Änderungsmöglichkeiten ergeben sich vor allem dann, wenn die Regierung, verschiedene Gruppen der Regierungsmehrheit und die Opposition jeweils verschiedene Zielsetzungen haben, von denen keine eine Mehrheit findet. In diesem Falle werden Kompromisse und Abstriche an den Vorstellungen aller Beteiligten das Ergebnis der Ausschußberatungen sein.

Diese verschiedenen Variationsmöglichkeiten haben drei Voraussetzungen: Den Verzicht der Regierung, ihre Vorlagen schon vor den offiziellen parlamentarischen Beratungen mit der Koalitionsmehrheit abzustimmen, den Verzicht der Regierung auf politische Führung und ein entsprechendes kollegiales Klima in den Ausschüssen.

Dieses kollegiale Klima setzt eine Opposition voraus, die ihr Hauptinstrument nicht im Angriff auf die Regierung, sondern in der Verbesserung und Veränderung der praktizierten Politik sieht und die nicht durch massierte Angriffe im Parlamentarischen Plenum die Regierungsmehrheit hinter der Regierung und ihrer Politik zusammenhält, denn dies wäre die Folge scharfer öffentlicher Angriffe. "Nothing holds men so close together as the presence of antagonists strong enough to be worth defeating, and not so strong to be invincible."¹⁰⁴⁾

Aber gerade in der Frage möglicher scharfer politischer Auseinandersetzungen im Plenum unterwerfen sich die Abgeordneten aller Fraktionen den Möglichkeiten wirkungsvoller Ausschußarbeit. Dechamps weist darauf hin, daß Kampfabstimmungen (und damit wohl auch scharfe Debatten im Plenum) vor den Ausschußberatungen bei den Abgeordneten aller Fraktionen un-

104) James Bryce, *Modern Democracies* I, London, 1923, S.127

beliebt sind. Sie würden "durch die Unsachlichkeit der Kampf-atmosphäre" die Möglichkeit der Zusammenarbeit in den Ausschüssen behindern.¹⁰⁵⁾

24431 Exkurs: Verkehrsgesetz und Kartellgesetz

An zwei Beispielen aus der Arbeit des Deutschen Bundestages soll im anschließenden Exkurs die Wirkung starker Parlamentsausschüsse auf das Verhalten der Volksvertreter, den Gesetzgebungsprozeß und auf die Opposition dargestellt werden.

Beide geschilderten Fälle zeigen die desintegrierende Wirkung, die von den Ausschüssen auf die Zusammenarbeit der regierenden Mehrheit ausgeht. Die oben geschilderten Variationsmöglichkeiten b, c, d, e werden dabei bei den Einzelabstimmungen der Gesetzesberatungen praktisch demonstriert, womit gezeigt werden soll, daß es sich hierbei nicht um spieltheoretische Abstraktionen sondern um politisch realisierte Abstimmungsvorgänge handelt.

Auch der Verzicht der Regierung auf politische Führung sowohl im Plenum als auch in den Ausschüssen tritt bei beiden Gesetzeswerken ebenso deutlich hervor, wie die fehlende Bereitschaft der Opposition, ihr eigenes Konzept zum Maßstab ihres Verhaltens zu machen. Dies wird besonders beim Verkehrsfinanzgesetz sichtbar.

244311 Das Verkehrsfinanzgesetz

Am 17. und 23. März behandelt der Bundestag in 2. und 3. Lesung das Verkehrsfinanzgesetz 1955 der Bundesrepublik Deutschland.

2443111 Die Opposition will Verbesserungen nicht
Alternativen

Die sozialdemokratische Opposition hat für die im Jahre 1955

105) Dechamps, a.a.O. S. 102

anstehende Neuordnung des Verkehrswesens der Bundesrepublik eine eigene politische Konzeption. Im Gegensatz zu dem rein marktwirtschaftlichen Regierungsentwurf fordert die Opposition eine gemeinwirtschaftliche Ordnung des Verkehrswesens. Beförderungspflicht im Lastkraftwagenverkehr, Bindung der privaten Unternehmer an Fahrpläne, öffentliche Bekanntgabe und Allgemeingültigkeit der Transporttarife und gleiche Sozialleistungen privater und öffentlicher Verkehrsunternehmen sind die Grundforderungen der Opposition für eine Neuordnung der Verkehrspolitik.

Der Sprecher der SPD trägt dieses Konzept allerdings nicht in der ersten Lesung des Verkehrsgesetzes der Regierung als Alternative vor. Erst in der allgemeinen Aussprache am Beginn der dritten Lesung stellt Helmut Schmidt diese Vorstellungen der SPD dar.¹⁰⁶⁾ Er greift aber keineswegs von dieser Position aus die Verkehrspolitik der Regierung und ihrer Mehrheit an und begründet die Ablehnung der Opposition; seine Darstellung der Oppositionskonzeption mündet vielmehr in einen Appell an den Bundesverkehrsminister, diese Gedanken doch zur Grundlage seiner Politik zu machen.¹⁰⁷⁾

Am Ende der dritten Lesung stimmt auch die Opposition dem marktwirtschaftlichen Gesetz, das "fast einstimmig" angenommen wird, zu.¹⁰⁸⁾ Der FDP-Abgeordnete Wellhausen kann unwidersprochen vor der Endabstimmung erklären, "ich habe keineswegs den Eindruck, ... daß noch viele echte Streitpunkte zu diesem Gesetz vorliegen, sondern daß wir uns in den Ausschüssen so ziemlich zusammengerauft haben."¹⁰⁸⁾

2443112 Die Regierung verzichtet auf politische Führung

Genau so, wie die Opposition darauf verzichtet, ihr gemeinwirtschaftliches Konzept dem marktwirtschaftlichen Entwurf der

106) Verhandlungen...2. Periode S. 4 106

107) Verhandlungen...2. Periode S. 4 107

108) Verhandlungen...2. Periode S. 4 133

Regierung entgegenzustellen, verzichtet auch die Regierung darauf, zu versuchen, ihre Vorstellungen durchzusetzen. In der Schlußdebatte wirft Helmut Schmidt dem Bundesverkehrsminister mangelnde Führung seiner Koalition und Nachgiebigkeit gegenüber den starken Einflüssen der Interessenten auf den Verkehrsausschuß vor. Im Ausschuß hätten nicht einmal die zwei dort sprechenden Minister sachlich übereingestimmt. Die Regierungskoalition wäre bei den Beratungen völlig zerfallen und die Regierung hätte überhaupt keinen Einfluß mehr genommen. "Wenn wir dieses Verkehrskonzert - bildhaft - einmal als solches auffassen wollen, dann würde ich sagen: der Dirigent verließ in dem Augenblick das Dirigentenpult, als er feststellte, daß das Orchester eine ganz andere Musik spielte."¹⁰⁹⁾

2443113 Der Ausschuß zwingt der Regierung seinen Willen auf

Der Ausschuß verändert die Regierungsvorlage völlig und zwar unter aktiver Teilnahme der Opposition; das marktwirtschaftliche Konzept, das die SPD ablehnt, ist fast das einzige, was vom Regierungsentwurf erhalten bleibt. Der Regierungsentwurf dient ausschließlich als Grundlage der Beratungen, sonst ist er auch für die Koalitionsabgeordneten unverbindlich. Die Opposition aber wirkt aktiv an der Modifizierung der marktwirtschaftlichen Verkehrspolitik der Regierung mit. Schmidt: "Ich möchte doch einmal feststellen, wenn unsere Kollegen von der linken Seite des Hauses nicht in den vielen komplizierten Einzelfragen des Gesetzes immer wieder Vorschläge gemacht hätten, Anregungen gegeben, Sorge getragen hätten, um Maß zu halten, dann möchte ich wissen, ob Sie im Hohen Hause ein Gesetz vorliegen hätten, das wirklich halbwegs akzeptabel wäre."¹¹⁰⁾

109) Verhandlungen...2.Periode S. 4 109

110) Verhandlungen...2.Periode S. 4 109 f.; ebenso
Müller-Herrmann, Verhandlungen...2. Periode S. 4 117

2443114 Die Opposition und eine Minderheit der Regierungskoalition verändern das Gesetz gegen den Willen der Regierung

In der zweiten Beratung spielt sich im Plenum ein Vorgang ab, der die Zerfallenheit der regierenden Mehrheit ebenso demonstriert, wie die Verbesserungsbereitschaft der Opposition: Der Finanzausschuß war zu der Empfehlung gekommen, Lastwagen und Anhänger steuerlich gleich zu belasten. Die Abgeordneten Müller-Herrmann und Stücklen bemühen sich nun gegen diese Empfehlung, die in Übereinstimmung mit der Regierung und entgegen den Wünschen des Verkehrsausschusses erfolgt, LKW-Anhänger steuerlich zu begünstigen. Im Verlauf der Debatte kommt nur einmal ein Nicht-Experte zu Wort. Er sagt das Selbstverständliche: "Ich bin kein Verkehrsexperte...aber in meinen Augen wäre es ein Schlichtbürgerstreich erster Ordnung...wenn man in einem Gesetz, das die Ordnung und Sicherheit im Straßenverkehr zum Ziele hat, den Anhänger bei der Besteuerung günstiger stellte als den Motorwagen."¹¹¹⁾

Allerdings stehen die Abgeordneten Stücklen und Müller-Herrmann von der Union mit ihren Anhängern zusammen mit der gesamten SPD-Opposition, die durch Seuffert spricht, gegen den Regierungsvorschlag und für die LKW-Besitzer mit Anhängern. Die Gleichbelastung wird verworfen.¹¹²⁾

2443115 Der Kompromiß

Das Verkehrsfinanzgesetz, das der Bundestag verabschiedete, war nicht nur ein völlig anderes Gesetz, als jenes, das der Regierungsentwurf vorsah, es entsprach auch keineswegs den Vorstellungen der Opposition. Trotzdem wird der in gemeinsamer Arbeit erstellte Kompromiß zuletzt von allen angenommen. Der Ausschuß erweist sich als hervorragende Einrichtung

111) Verhandlungen...2. Periode S. 4 007

112) Verhandlungen...2. Periode S. 4 008

die Abgeordneten der verschiedenen Parteien zur Kooperation zu bringen. Diese Kooperation im Ausschuß macht es der Opposition im Plenum unmöglich, ihr alternatives Konzept im Gegensatz zum von ihr mitgestalteten Ausschußkompromiß für die Öffentlichkeit sichtbar darzustellen.

244312 Das Kartellgesetz

Am Beispiel des Kartellgesetzes und seines Weges durch Parlament und Wirtschaftsausschuß und den Debatten über das Gesetz wird die Wirkungsweise der Ausschüsse des Bundestages noch deutlicher. Eine Untersuchung der parlamentarischen Abläufe zeigt, wie das Gesetz von der Regierungsmehrheit im Ausschuß gegen den Willen von Regierung und Opposition völlig verändert wird. Der Verzicht der Regierung auf politische Führung ist bei diesem Gesetzeswerk und seiner Beratung besonders deutlich.

Der Entwurf für ein Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen wird von der Bundesregierung schon im Sommer 1952 im Bundestag eingebracht. Erhard feiert in seiner Einbringungsrede den Regierungsentwurf als die Magna Charta der freien Marktwirtschaft, das Gesetz stelle die Krönung seine Wirtschaftspolitik dar. "Dieses Gesetz", erklärt er, " ist ein notwendiger Bestandteil unserer Wirtschaftspolitik. Es ist die Krönung einer marktwirtschaftlichen Ordnung. Ich darf Sie deshalb bitten, diesem Gesetz Ihre Zustimmung zu geben."¹¹³⁾

Der erste Bundestag kann das Gesetz nicht mehr verabschieden und im März 1955 bringt die Regierung ihren Entwurf unverändert erneut ein.

Das tragende Prinzip des Regierungsentwurfes ist das grundsätzliche Verbot von Kartellen jeder Art, das nur von wenigen Ausnahmen durchbrochen werden darf. (Verbotsprinzip)

113) Verhandlungen...1. Periode S. 9 750

Dieses Verbotsprinzip konzipiert in noch schärferer Form als der Regierungsentwurf ein Initiativgesetzentwurf, der gleichzeitig mit dem Regierungsentwurf von den CDU-Abgeordneten Böhm, Dresbach, Ruf und Genossen im Parlament eingebracht wurde. Ein dritter Entwurf, ebenfalls von Abgeordneten der Regierungskoalition eingebracht, will nicht Kartelle grundsätzlich verbieten, sondern nur gesetzliche Möglichkeiten schaffen, im Falle des Mißbrauchs von Kartellen, diese zu verbieten. (Mißbrauchsprinzip) Die Initiatoren dieses dritten Entwurfes: Höcherl, Stücklen, Seidl (Dorfen), Dollinger und Genossen.

Schon bei den ersten Beratungen im Wirtschaftsausschuß war es zu heftigen Auseinandersetzungen gekommen. Der Bericht des Abgeordneten Hellwig beschreibt eine erste Abschwächung der scharfen Bestimmungen des Regierungsentwurfes, nachdem dieser zur Beratungsgrundlage gemacht ist.¹¹⁴⁾ "Der Ausschuß für Wirtschaftspolitik stimmte nach eingehender Grundsatzdebatte dem tragenden Prinzip des Regierungsentwurfes (Verbotsprinzip) zu. Er billigte die im Regierungsentwurf vorgesehenen Ausnahmen für Konjunkturkrisenkartelle, Rationalisierungskartelle und Exportkartelle, hielt aber eine weitere Auflockerung des Regierungsentwurfes durch zusätzliche Ausnahmetatbestände für erforderlich. Die Vereinbarung von Konditionenkartellen, Absprachen über die Anwendung bestimmter, von anerkannten Rationalisierungsverbänden gebilligter Normen und Typen und Exportkartellen, die sich auf die Regelung des Wettbewerbs auf Auslandsmärkten beschränken, sollten frei vereinbart werden können und zu ihrer Wirksamkeit nur der Anmeldung zur Eintragung in das Register für Marktabsprachen bedürfen. Rabattkartelle, Importkartelle und die Beteiligung an internationalen Kartellen sollten mit Erlaubnis der Kartellbehörde zulässig sein, ferner die Bildung

114) Das Plenum selbst war der Entscheidung über Mißbrauchsprinzip oder Verbotsprinzip durch Überweisung aller Entwürfe an den Ausschuß aus dem Wege gegangen. Siehe (wie auch für die folgenden Zitate): Bericht des Abg. Hellwig Verhandlungen...2.Periode S. 13 180ff.

eines Syndikats in allen denjenigen Fällen, in denen der Kartellzweck auf andere Weise nicht verwirklicht werden kann und die Steigerung der Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit insbesondere der beteiligten Unternehmen im Interesse der Allgemeinheit unerlässlich ist..."

Hellwigs Bericht charakterisiert die vollkommen veränderte Vorlage des Ausschusses, die aus dem Regierungsentwurf entwickelt war, folgendermaßen: "Die Beschlüsse des Ausschusses für Wirtschaftspolitik stellen einen Kompromiß dar, in dem sich Elemente beider Zielsetzungen (Verbotsregelung und Mißbrauchsaufsichtsregelung) finden."

Hinter der Feststellung, daß der Ausschuß die Regierungsvorlage verändert, ihre Bestimmungen durchlöchert und nahezu ins Gegenteil verkehrt habe, verbirgt sich die Tatsache, daß die Abgeordneten der Regierungsmehrheit diese Veränderungen teilweise gegen die Stimmen der Opposition erzwungen hatten. Die Regierungsmehrheit hat den wettbewerbspolitischen Inhalt des Regierungsentwurfes völlig verwässert. Der Opposition fällt im Ausschuß die Aufgabe zu, zusammen mit einigen Abgeordneten der Regierungsfraktion wenigstens einige Elemente des Regierungsentwurfes zu erhalten. Die zweite Beratung am 3. Juli 1957 stellt in weiten Passagen eine Wiederholung der Ausschußdebatte dar.¹¹⁵⁾ In ihr kämpft die Opposition gegen die Antragsteller des zweiten Initiativgesetzentwurfes (Mißbrauchsprinzip) um die Erhaltung oder Wiederherstellung des Regierungsentwurfes.

Die Aufforderung der Opposition, der Wirtschaftsminister solle seinen Entwurf verteidigen, findet bei der Regierung keine Antwort. Im Gegenteil, als Kurlbaum vor den einzelnen Abstimmungen an Erhard appelliert, "Ich würde es sehr be-

115) Dies betont Kurlbaum, Verhandlungen...2.Periode S. 13132

grüßen, wenn der Bundeswirtschaftsminister - ich kann ihn ja nicht zwingen - noch einmal von dieser Stelle aus seine Stellungnahme zum (von der Ausschlußmehrheit eingefügten) Rabattkartell bekanntgäbe," antwortet ihm nur ein Zwischenruf des Abgeordneten Stegner, diese Aufforderung sei gehässig.¹¹⁶⁾

Die Kapitulation und Führungselösigkeit des Ministers geht sogar so weit, daß er nicht einmal bei der Abstimmung für seine ursprüngliche Vorlage stimmt. Erhard hebt seine Hand weder für noch gegen das Rabattkartell.¹¹⁷⁾

Am 4. Juli, in der dritten Beratung, erklärt dann der BHE-Abgeordnete Stegner: "Selbst derjenige, der sich nie mit dem Kartellgesetz beschäftigt hat, merkt ja bei der Gegenüberstellung von Regierungsentwurf und Ausschlußfassung, daß es selten einen Entwurf in diesem Hause gegeben hat, auf den der Ausschluß so starken Einfluß ausgeübt hat, und an dem er so starke Veränderungen vorgenommen hat."¹¹⁸⁾ Und Kurlbaum beklagt, "der Herr Bundeswirtschaftsminister Professor Erhard hat ohne ernsthaften Widerstand alle Verschlechterungen seines Gesetzentwurfes hingenommen... Gestern ist Herr Professor Erhard dem kartellfreundlichen Flügel seiner Partei mit keinem Wort entgegengetreten."¹¹⁹⁾

Erst vor der Schlußabstimmung gibt Erhard eine kurze Erklärung ab, in der die gesamte Problematik eines mißverstandenen parlamentarischen Regierungssystems deutlich wird. Das Modell eines beschließenden, allmächtigen Arbeitsparlamentes wird als demokratisches Alibi für mangelnde Führungskraft gebraucht. "Meine Konzeption vom Kartellgesetz, wie sie auch in der Regierungsvorlage zum Ausdruck gebracht ist, deckt sich ganz bestimmt nichtvöllig mit der jetzt erarbeiteten Lösung. Aber - ich bitte Sie! - wir leben in einer Demokratie."¹²⁰⁾

116) Verhandlungen...2.Periode S. 13 131

117) Siehe der Zuruf von Schmidt (Hamburg), Verhandlungen... 2. Periode S. 13 133

118) Verhandlungen... 2. Periode S. 13 243

119) Verhandlungen...2. Periode S. 13 246

120) Verhandlungen...2.Periode S. 13 246

Der Umbau des Kartellgesetzes zeigt besonders deutlich, wie die mangelnde Kooperation der Regierungsmehrheit in den Ausschüssen des Parlaments von allen Abgeordneten nachgeholt wird. Gegen den Willen von Regierung und Opposition verändert die Regierungsmehrheit den Gesetzentwurf des Wirtschaftsministers, wobei in den Einzelabstimmungen im Ausschuß eine Minderheit der regierenden Mehrheit mit Hilfe der Opposition die Grundzüge der Regierungsvorlage verteidigt.

Trotz der Erhaltung des Verbotsprinzips ist das verabschiedete Gesetz weder mit dem Regierungsentwurf noch mit den Vorstellungen identisch, die die Opposition hat. Der zuständige Minister, der in der Öffentlichkeit für die Politik seiner Partei steht, entzieht sich seiner Verantwortlichkeit und kann von der Opposition nicht zur Rechenschaft gezogen werden. Die Fronten sind völlig verwischt.

245 Die fehlende Führung der Regierung

Die starke Stellung der Parlamentsausschüsse und die relativ starke Machtposition der Regierungsmehrheit gegenüber der Regierung haben zur Folge, daß nicht nur in der Regierung sondern auch im Parlament und seinen Ausschüssen wichtige Entscheidungen fallen, die dem Einfluß der Regierung weitgehend entzogen sind.¹²¹⁾ Damit ist die Regierung aber auch ihrer Verantwortlichkeit enthoben, die auf das gesamte Parlament und auf teilweise wechselnde Parlamentsmehrheiten übergeht. Es gibt zwar im Bundestag eine Parteiregierung, aber dies führt nicht zu einer entsprechenden Gesamtpolitik der Regierungsmehrheit, für die die Regierung verantwortlich wäre.

Die in der Bundesrepublik herrschenden Koalitionsregierungen entziehen sich in vielen innenpolitischen Fragen ihrer Aufgabe, ihre Parlamentsmehrheit zu führen, für ihre Vorlage zu kämpfen und auf diese Weise eine eindeutige Politik der re-

121) Groß erwähnt die Kooperation im Parlament und bewertet sie positiv. (Johannes Groß, Die Deutschen, Frankfurt/M., 1967, S. 129 f.)

gierenden Mehrheit zu verfolgen. Statt Führungsorgan der regierenden Mehrheit zu sein, wird die Bundesregierung so zur Verwaltungsspitze, die sich oft auf die Ausführung von Parlamentsbeschlüssen beschränkt.

Diese Flucht aus der Verantwortung hat zur Folge, daß die Opposition keine klare Regierungspolitik, die auch von der Regierung vertreten wird, vorfindet, gegen die sie opponieren und ihre Alternativen setzen kann. Die Verlagerung des Entscheidungsprozesses in das gesamte Parlament macht dieses zu einem Arbeitsparlament und verwischt die Fronten zwischen Regierung und Opposition.

Die Macht des Parlaments und seiner Ausschüsse gegenüber der Regierung ist nicht die notwendige Folge des parlamentarischen Regierungssystems. Sie ist nur gegeben, wenn die Regierung und die einzelnen Ressortminister bereit sind, die Änderungen der vorberatenden Ausschüsse hinzunehmen. Das parlamentarische Regierungssystem setzt dies nicht unbedingt voraus.

In Großbritannien kämpft der zuständige Ressortminister bei allen wichtigen Gesetzentwürfen um seine Regierungsvorlage und bemüht sich darum, mit allen Mitteln der Einflußnahme auf die Mitglieder seiner Fraktion, die Regierungsvorlage unverändert vom Parlament verabschieden zu lassen. Droht seine eigene Mehrheit, wichtige Bestandteile eines politisch wesentlichen Gesetzes abzuändern, kann er sie im allgemeinen durch Rücktrittsdrohung von diesem Vorhaben abbringen.¹²²⁾ Bei Gesetzentwürfen, die die Grundzüge der Regierungspolitik betreffen, steht der Regierung als ultima ratio die Drohung der Parlamentsauflösung zur Verfügung, um entscheidende Änderungen zu verhindern, d. h. die Regierung stellt dem Parlament schon bei der Einbringung des Gesetzentwurfes die Vertrauens-

122) Ivor Jennings, Parliament, Cambridge, 1957, S. 161
Loewenstein, a.a.O. S. 111ff.

frage.¹²³⁾

Durch diese Mittel wird die Regierung in die Lage versetzt, die Kontrolle über den Gesetzgebungsprozeß in der Hand zu behalten. Ihre Verantwortlichkeit für alle wichtigen Gesetze ist eindeutig festgelegt, und sie ist bereit, ihrer Verantwortlichkeit durch entsprechende Führung nachzukommen.

Obwohl das Grundgesetz mit den Artikeln 53, 65 und 68 der Bundesregierung und den Ministern nahezu die gleichen Vollmachten gibt wie die britische Übung,¹²⁴⁾ verzichtet die Bundesregierung in starkem Maße auf den Gebrauch dieser Möglichkeiten und kommt ihrer Aufgabe der politischen Führung der Mehrheit nicht nach.

Dieses Vakuum politischer Führung benutzen die Ausschüsse des Bundestages, ihre Entscheidungsmöglichkeiten auszubauen. Die Opposition kann in den Ausschüssen mitwirken und die Entscheidungen in dem Maße mitgestalten, in dem die Regierung ihre Mehrheit nicht beeinflusst und an die Regierungspolitik bindet. Die Opposition kommt dadurch in die mißliche Lage, daß Gesetze durch ihre Arbeit verändert werden, in der Öffentlichkeit und bei den Wählern aber der regierenden Mehrheit als Verdienst zugeschrieben werden.

Mellies erkennt dieses Dilemma einer mitarbeitenden Opposition. Bei der zweiten Lesung der Novelle des Einkommens- und Körperschaftssteuergesetzes stellt er fest, daß der Regierungsentwurf durch Anträge aller Fraktionen völlig verändert wurde. Er wirft dem zuständigen Finanzminister Führungslosigkeit vor: "Wollen Sie um Ihre Vorlage kämpfen, oder wollen Sie es auf der anderen Seite dem Hause überlassen, die Entscheidung zu fällen und damit nach außen hin den Eindruck erwecken, als ob die Regierung auch zugestimmt hätte, wenn auch

123) Gerhard A. Ritter, Die Kontrolle von Regierung und Verwaltung in Groß-Britannien, in: Ritter/Zieburg, Faktoren der politischen Entscheidung, Berlin, 1963, S. 300ff.

124) Fraenkel, Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart, 1964, S. 16ff. und S. 57
Hennis, Parlamentarische Opposition...a.a.O. S. 211

anders entschieden worden wäre?"¹²⁵⁾

Die Regierungsmehrheit versteht die Regierungsvorlagen als unverbindliche Arbeitsunterlagen und besonders bei sozialpolitischen Gesetzen muß oft die Opposition die Politik der Regierung gegen deren Mehrheit verteidigen, besonders wenn es sich nicht um Leistungen des Bundes, sondern um Leistungen bestimmter Gruppen handelt.¹²⁶⁾

In der Schlußdebatte zum Jugendarbeitsschutzgesetz greift Berendt (SPD) diese Methode scharf an, die der Einflußnahme von Interessenten Tür und Tor öffne. "Wir halten es im übrigen für unverantwortlich, daß während der zweijährigen Beratung in den Ausschüssen und der zweitägigen Verhandlungen in diesem Hause der zuständige Minister oder sein Staatssekretär nicht ein einziges Mal den von der Bundesregierung eingebrachten Gesetzentwurf verteidigt oder sich dazu geäußert... und zu den verschiedenen verschlechternden Ausschlußbeschlüssen Stellung genommen hat."¹²⁷⁾

Der SPD-Abgeordnete Seidl erkennt die Schwäche dieser Arbeitsmethode der regierenden Mehrheit. Wenn das Kabinett und die Minister auf ihre Führungsrolle verzichten, werden sie überflüssig, da sie der Aufgabe einer Parteiregierung nicht nachkommen; dann genügen mit rein exekutiven Vollmachten ausgestattete Verwaltungsbeamte. Anlässlich der Auseinandersetzungen um die Kriegsofopferversorgung spricht er diesen Tatbestand bei der zweiten Beratung des Bundeshaushaltes 1960 deutlich an. Der Arbeitsminister habe einen ganz neuen

125) Verhandlungen...1. Periode S. 5 640

126) Als Beispiele seien genannt: Die Novelle zum Jugendarbeitsschutzgesetz über deren Regierungsentwurf, den die Regierungsmehrheit im Ausschuß vollkommen veränderte, der Abgeordnete Memmel sich distanzierend zwischenruft, "es ist eine Vorlage der Bürokratie" (Verhandlungen... 3. Periode S. 6 625). Und: Das Zollsenkungsgesetz 1958, bei dem die Regierung die eigene Vorlage im Ausschuß überhaupt nicht verteidigt hatte. (siehe die Rede Kalbitzers, Verhandlungen...3. Periode S. 3 333)

127) Verhandlungen...3. Periode S. 6 633

parlamentarischen Stil entwickelt: Sein Plan der Neuregelung der Kriegsopferversorgung habe 546 Millionen Mark Ausgabensteigerung vorgesehen, "während Sie, Herr Minister, noch mit dieser Theorie durch das Land zogen, hatten sich bereits andere versammelt und Sie allein gelassen. Und das Ergebnis aus dem Ausschuß für Kriegsopferversorgung? Nun nicht mehr 546 Millionen DM sondern 1,2 Milliarden DM... Sind denn Minister überhaupt noch notwendig? Wäre es denn nicht ausreichend, sich mit Staatssekretären zu begnügen?"¹²⁸⁾

2451 Die Regierung wird zum Ausführungsorgan

Die Auflösung des 'Sozialpaketes' war die eindeutigste Niederlage, die der Arbeitsminister Blank und die Bundesregierung auf sozialpolitischem Gebiet hatten hinnehmen müssen. Am 6.3. 1964 verabschiedet der Bundestag die Neufassung des Bundeskindergeldgesetzes, die ursprünglich nach dem Willen der Regierung nur als Teil der Gesamtreform den Bundestag passieren sollte. Blank erklärt am 23.1.1963 bei der Einbringung des Sozialpaketes ausdrücklich: "Die zahlreichen Berührungspunkte, die alle drei vorgelegten Gesetze miteinander haben, veranlassen die Bundesregierung, sie als Einheit zu betrachten. Gleichzeitig sollte damit zum Ausdruck kommen, daß sozialpolitische Gesetze von so großer Tragweite nicht isoliert behandelt, sondern nur in größerem Zusammenhang gesehen und behandelt und geordnet werden können."¹²⁹⁾

Im Ausschuß war es der Opposition in Zusammenarbeit mit Abgeordneten der Koalition gelungen, dieses Junktim zu sprengen.¹³⁰⁾ Und der Minister bedankt sich dafür beim Ausschuß und bemüht sich, seine Niederlage zu verbergen. "Lassen Sie mich... in dieser Stunde auch einen Dank an den Ausschuß für Arbeit aussprechen, der sich... in seinen Beratungen von dem einen Gedanken hat leiten lassen, ein Gesetz zustande zu bringen, das

128) Verhandlungen... 3. Periode S. 5 940

129) Verhandlungen... 4. Periode S. 2 417

130) Siehe oben S. 59 Fußnote 94

eine Fassung bekommen hat, der das Hohe Haus in seiner Gesamtheit zustimmen kann."¹³¹⁾

Minister Blank negiert als Sprecher der Regierung damit implizit die Funktion der Regierung, die Parlamentsmehrheit zu führen und fordert praktisch Ausschlußkompromisse, denen alle Fraktionen zustimmen können.

246 Die Verwischung der Fronten im Arbeitsparlament
 trotz Parteiregierung

Die deutsche Parlamentstradition, die das gesamte Parlament als Gegenspielerin der Regierung versteht und die Rednerfolge in den Plenardebatten erschweren der Opposition die Entfaltung ihrer Argumentation. Die Führungslosigkeit der Regierung und ihre Bereitschaft, sich von den Fraktionen der Regierungskoalitionen den Willen aufzwingen zu lassen, schaffen zusammen mit den starken Einflußmöglichkeiten, die die parlamentarische Praxis den Ausschüssen gibt, eine parlamentarische Situation, die zur Verwischung der Fronten zwischen Regierungsmehrheit und Opposition die besten Voraussetzungen entwickelt. Fraenkel stellt fest, daß diese Verwischung der Fronten die in Deutschland übliche Parlamentspraxis ist.

"Da die Frontstellungen der Fraktionen nicht genügend profiliert sind, versagt innerhalb und außerhalb des Parlaments das Spiel von 'challenge and response', in dem eine vertiefte Konkurrenztheorie der Demokratie den Kerngehalt und die innere Rechtfertigung der parlamentarischen Repräsentativverfassung erblicken sollte."¹³²⁾

131) Verhandlungen...4. Periode S. 5 594

132) Ernst Fraenkel, a.a.O. S. 66

Einer Oppositionspartei, die naturgemäß im Parlament eine Minderheit darstellt, stehen verschiedene Möglichkeiten oppositionellen Verhaltens gegenüber der Regierung zur Verfügung:

- a) Die Opposition versucht mit allen im Parlament zur Verfügung stehenden Mitteln, der Regierung Schwierigkeiten zu machen, sie am Regieren zu behindern und die Arbeit des Parlaments durch Obstruktion lahmzulegen.
- b) Die Opposition bemüht sich, die öffentliche Meinung, besser, die Mehrheit der Wähler, gegen die Regierung einzunehmen, Unzufriedene für sich zu gewinnen, um bei der nächsten allgemeinen Wahl die Mehrheit im Parlament zu erhalten. Sie wird in diesem Fall alle schwachen Positionen der Regierung öffentlich angreifen und im Parlament zur Debatte stellen.
- c) Die Opposition versucht, der Regierung ihren Willen aufzuzwingen, deren Gesetzesvorlagen nach ihrem Willen umzugestalten und durch aktive Mitarbeit im Parlament möglichst viel ihren Vorstellungen entsprechend zu verändern.
- d) Die Opposition versucht, in die Regierung mit einzutreten.

Die Taktik a) wird vor allem das Vorgehen einer grundsätzlichen Opposition bestimmen, die auf diese Weise die Funktionsfähigkeit des Parlamentarismus beweisen will und der es um grundsätzliche Veränderungen der politischen Ordnung geht.

Eine auf dem Boden der Verfassung stehende Opposition wird sich - von Ausnahmen abgesehen - der unter a) genannten Taktik nicht bedienen, da sie im Falle einer Regierungsübernahme sonst mit einem gleichgearteten Verhalten der dann gegen sie opponieren-

den Partei rechnen müßte. Der Parlamentarismus könnte auf diese Weise nicht funktionieren. Dahl unterscheidet aus diesem Grunde nur zwischen den drei letztgenannten oppositionellen Verhaltensweisen, die einer demokratischen Opposition zur Verfügung stehen. Er bezeichnet diese Taktiken mit den Worten "competitiv", "cooperativ" und "coalescent",¹³³⁾ während Kirchheimer die unter d) genannte Verhaltensweise nicht unter die oppositionellen Taktiken rechnet und zwischen "electoral" und "bargaining" tactics unterscheidet.¹³⁴⁾

Selbstverständlich wird sich keine Opposition ausschließlich auf eine der genannten Taktiken festlegen und nur diese praktizieren, "electoral and bargaining tactics are not mutually exclusive but the two opposite poles of a continuum."¹³⁵⁾

251 Die Taktik der Sozialdemokraten

In welchem Masse und auf welchem Gebiete die Sozialdemokraten im Bundestag jeweils dem Pol öffentlichkeitswirksamer Opposition oder dem Pol der innerparlamentarischen Verhandlung oder dem Ziel der Regierungsbeteiligung zuneigten, soll im folgenden Kapitel untersucht werden.

Dabei zeigt sich, daß erstens zeitliche Veränderungen der Taktik festzustellen sind und zweitens das Verhalten der sozialdemokratischen Opposition auf verschiedenen Gebieten der Politik durchaus verschieden war.

In der Außenpolitik verlegte sich die SPD von 1950 bis 1960 auf eine stark an die Öffentlichkeit gewandte Taktik, während sie in der Innenpolitik das Hauptgewicht ihrer Bestrebungen darauf legte, innerhalb des parlamentarischen Geschehens

133) Dahl, Pattern of Opposition, in: Dahl (Hrsg.), a.a.O. S. 336ff.

134) Otto Kirchheimer, Germany: The vanishing Opposition, in: Dahl (Hrsg.), a.a.O. S. 249 f.

135) Kirchheimer, a.a.O. S. 250

möglichst viel zu erreichen und nach den eigenen Vorstellungen zu gestalten. Im Jahre 1961 wandelt sich die Taktik der SPD insgesamt; sie versucht, die regierenden Unionsparteien zu einer großen Koalition zu zwingen, ein Ziel, das im Jahre 1966 erreicht wird.

Kurt Schumacher stellt in seiner Antwort auf die erste Regierungserklärung Adenauers in der sechsten Sitzung des Deutschen Bundestages die Auffassung der SPD von ihrer Oppositionsrolle dar. "Das Wesen der Opposition ist der permanente Versuch, an konkreten Tatbeständen mit konkreten Vorschlägen der Regierung und ihren Parteien den positiven Gestaltungswillen der Opposition aufzuzwingen."¹³⁶⁾

Dieses Konzept einer Opposition, die sich in den Entscheidungsprozeß aktiv einschalten will, welches über Verhandlung und Beeinflussung verwirklicht wird, hat die SPD in einer Unzahl von innenpolitischen Einzelfragen erfolgreich praktiziert. Zumindest gelang es der Opposition, die Regierung von ihrem ursprünglichen Konzept abzubringen und sie zu einem Kompromiß mit der Opposition zu zwingen.

In der auswärtigen Politik mißlang dieser Versuch. Auf dem Gebiet, auf dem die Opposition der Regierung mit einem kontroversen Konzept entgegentrat und diesen Gegensatz öffentlich debattierte, konnte die SPD den Kurs der Regierungspolitik nicht beeinflussen.¹³⁷⁾

Die Taktik des Verhandelns und Umgestaltens, auf die sich die Sozialdemokraten in fast allen innenpolitischen Fragen verlegten, wird durch die innere Ordnung des Bundestages begünstigt, ja, man kann sagen, sie ist die dem deutschen Parlamentsrecht entsprechende Verhaltensweise.¹³⁸⁾

136) Verhandlungen...1. Periode S. 32

137) Zu den institutionellen Hemmnissen der parlamentarischen Beeinflussungsversuche der Außenpolitik s.o. S. 38f.

138) Siehe oben S. 40ff. und S. 77f.

So erzwingt die Opposition gerade in der Innenpolitik, von den Möglichkeiten der Ausschlußberatung beeinflusst, im Parlament keine scharfen Kontroversen mit der Regierung. Der Typus des Debattenredners, den die Opposition ins Plenum des Bundestages schickt, ist der überzeugungswillige Fachmann, der von der Intention der Zusammenarbeit her durchaus folgerichtig, seine Reden weniger für die Öffentlichkeit hält, sondern sich darum bemüht, die regierende Mehrheit von den Argumenten der Opposition zu überzeugen.

Die wirkliche Überzeugungs- und Detailarbeit aber will die Opposition in den Parlamentsausschüssen leisten. Dorthin bemühen sich die Sozialdemokraten fast alle wichtigen Fragen der Innenpolitik zu ziehen.

2511 Das Streben der Opposition in die Ausschüsse

Schon in der 26. Sitzung des ersten Bundestages zeigt sich diese Taktik der SPD: KPD und WAV hatten Anträge im Bundestag eingebracht, die sich gegen eine von der Regierung genehmigte Benzinpreiserhöhung aussprachen. In der Debatte zu den Anträgen unterstützt Wehner für die SPD den Antrag der beiden Gruppen, beantragt aber Überweisung an den Wirtschaftsausschuß.¹³⁹⁾ Ollenhauer präzisiert die taktische Position der Sozialdemokraten: "Unser Standpunkt ist klar, und wir werden ihn in der Ausschlußberatung mit allem Nachdruck vertreten. Wir sind nicht damit einverstanden, daß wir der Mehrheit des Hauses jetzt die Gelegenheit geben, durch eine einfache Abstimmung einer sachlichen Diskussion über die Hintergründe dieser Preiserhöhung aus dem Wege zu gehen."¹⁴⁰⁾

Gegenüber einer derartigen Opposition, die die Regierung nicht vor der Öffentlichkeit im Parlament zur Rechtfertigung ihrer Position zwingt, hat es die Bundesregierung

139) Verhandlungen...1. Periode S. 817 f.

140) Verhandlungen...1. Periode S. 821

leicht. In der Debatte ergreift kein Mitglied der Regierung oder ihrer Mehrheit das Wort und Reismann vom Zentrum (ebenfalls in der Opposition) muß sich durch Zwischenruf von der CDU sagen lassen, "Wir haben ja gar nicht gesprochen, wir können warten."¹⁴¹⁾ Die Antwort Reismanns an diesen Zwischenruf umreißt in der Tat das gesamte Problem: "Ich wollte nur daran erinnern, daß die Verweisung an den Ausschuß eine Möglichkeit ist, eine Sache uninteressant zu machen."¹⁴²⁾

Für die Abgeordneten des Bundestages bleiben die Fragen auch im Ausschuß interessant - für die Öffentlichkeit ist dort kein Raum, die Opposition wird sinnlos und verändert sich zur mitarbeitenden Minderheit.

Immer wieder bemühen sich die SPD-Sprecher darum, auch für die Regierung unangenehme Probleme in die Ausschüsse zu ziehen.¹⁴³⁾ Die Plenardebatte, wird von der Opposition nicht als Instrument benützt, die Verantwortung der Regierung gerade für unpopuläre Maßnahmen deutlich herauszustellen.

141) Verhandlungen... 1. Periode S. 821

142) Verhandlungen... 1. Periode S. 821

143) Es seien hier nur einige Probleme aus verschiedenen Bereichen und verschiedenen Wahlperioden genannt:

In der 65. Sitzung des 1. Bundestages hat die SPD Bedenken gegen die vom Wirtschaftsminister eingeleiteten Lockerungsmaßnahmen der Freiskontrolle. SPD-MdB Kurlbaum: "Wir haben den Wunsch, daß das Gesetz einer eingehenden Beratung sowohl im wirtschaftspolitischen-als auch im Ernährungsausschuß unterzogen wird." (Verhandlungen...1.Periode S. 2 377)

In der 162. Sitzung des 1. Bundestages beschließt das Plenum mit Stimmen der kritischen SPD den Regierungsentwurf eines Arbeitsbeschaffungsprogrammes ohne Aussprache an die Ausschüsse zu überweisen.

Im zweiten Bundestag siehe Verkehrsgesetz und Kartellgesetz oben S. 64ff.

In der Aussprache zum grünen Bericht am 27.2.1958 formuliert der Sozialdemokrat Kriedemann die Konzeption der SPD: "Es gibt einen interfraktionellen Entschließungsantrag, den meine Fraktion unterschrieben hat. Ich brauche also hier zum Schluß nicht zu sagen, wie wir uns verhalten werden. Aber ich wiederhole:

Wir haben diesen Antrag unterschrieben in der Hoffnung und dem Wunsch, daß es gelingen möge, das eine oder andere in gemeinsamer Beratung doch noch ein bißchen besser zu machen als es jetzt ist. (Verhandlungen... 3. Periode S. 648)

In der anschließenden Debatte des Agrarhaushaltes im März 1958 setzt sich dann der DP-Abgeordnete Logemann von der Regierungsfraktion kritisch mit der Agrarpolitik der Bundesregierung auseinander, darauf erklärt der Oppositionssprecher Bading: "... im übrigen sind auch wir mit der Agrarpolitik der Bundesregierung nicht ganz einverstanden, wir haben hier eine ganze Reihe von Änderungen beantragt, die Sie leider alle abgelehnt haben - ... Ich möchte mich dem Vorschlag meines Kollegen Logemann anschließen, diese Uneinigkeit über die Agrarpolitik in den nächsten Sitzungen des agrarpolitischen Ausschusses zu behandeln." (Verhandlungen... 3. Periode S. 2 289)

Ebenso spricht der Verkehrsexperte der SPD Bleiss sich für eine Beratung im Ausschuß aus, als die DP Anträge für den Ausbau von den Seehäfen in der Debatte über den Haushalt des Verkehrsministers stellt. (Verhandlungen...3. Periode S. 4 055)

Am 1. Juli 1960 bringt die SPD einen Entschließungsantrag zur Beschneidung von Privilegien der Einkommenssteuerzahler an. Seuffert (SPD) zu dem Antrag: "Dieser Antrag betrifft ein sehr grundsätzliches Problem. Da aber bereits Einigkeit darüber besteht, daß dieser Antrag, wie hoffentlich auch die anderen Anträge, dem Ausschuß überwiesen werden soll, wird es Zeit sein, über diese Angelegenheit zu sprechen, wenn die Ausschußbehandlung...abgeschlossen sein wird." (Verhandlungen...3. Periode S. 7 138)

Am 19.2.1965 kämpft die SPD-Fraktion um das Recht des geheimen Verteidigungsausschusses, Entscheidungen zu fällen und direkt in die Regierungsgeschäfte hineinzuwirken. (Verhandlungen...4. Periode S. 8 296 ff.)

Diese Aufzählung der Bemühungen der SPD, kontroverse Probleme in die Ausschüsse zu ziehen, ließe sich noch beliebig fortsetzen. Immer wieder betonen die sozialdemokratischen Sprecher, daß die entsprechende Frage ja im Ausschuß geklärt werden könne.

2512 Die Plenardebatte als Instrument der Kooperation

Die Hauptintention der Opposition ist es nicht, in den wichtigen Fragen die eigene gegensätzliche Position in der Plenardebatte vor den Augen der Öffentlichkeit darzustellen. Die Oppositionssprecher zielen mit ihren Anträgen und Reden darauf ab, die einzelnen Gesetzesvorlagen in ihrem Sinne zu verändern und auf diesem Wege ein möglichst großes Maß an Einfluß zu nehmen.

Die grundsätzliche Generaldebatte scheint bei der SPD im Bundestag weitgehend ein Privileg der Außenpolitiker zu sein. Immer wieder wird deutlich, wie sehr die Redner der Sozialdemokraten nicht so sehr die Öffentlichkeit für ihre Argumente gewinnen wollen als vielmehr die Abgeordneten der Koalition. Die Adressaten der sozialdemokratischen Argumentation sind vorwiegend die Kollegen der regierungstragenden Fraktionen, die mit Detailargumenten überzeugt werden sollen.

Fast alle innenpolitischen Debatten im Deutschen Bundestag sind durch diese überzeugungsfreudige Argumentationsweise der Opposition gekennzeichnet.

Als typisches Beispiel für dieses Verhalten der SPD sei die 2. und 3. Beratung des Entwurfes eines Gesetzes zur Neuordnung der Steuern im 2. Bundestag aufgezeigt.¹⁴⁴⁾ In der 2. Beratung stellt die SPD eine ganze Reihe von Abänderungsanträgen, die im reinen Fachjargon, der nur den Steuerexperten geläufig ist, vorgetragen werden.

Die Sozialdemokraten verzichten darauf, die hinter dem Gesetzeswerk der Regierung stehenden wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Vorstellungen anzusprechen und zur Debatte zu stellen. Dies erleichtert ihnen zwar die Möglichkeit, einige ihrer Änderungsvorschläge durchzusetzen, aber die politischen Gegensätze zwischen den Gruppen werden auf diese Weise in der Debatte nicht sichtbar.

144) 55. Sitzung am 16.11.1954 und 56. Sitzung am 18.11.1954

Auch in der 3. Beratung bleiben die Sozialdemokraten bei diesem Stil, der ihnen Teilerfolge bringt. Seuffert kann deswegen im Schlußwort vor der Endabstimmung feststellen: "Was den sachlichen Inhalt der Gesetze anlangt, so verkennen wir nicht die Verbesserungen, die die Regierungsvorlage auf dem langen Weg durch den Ausschuß und durch das Plenum erhalten hat. Wir glauben anerkennen zu müssen, daß wir diesmal in vielleicht höherem Maße als bei anderen Steuersenkungsdebatten auch die Mitarbeit und Unterstützung von Kollegen anderer Fraktionen dieses Hauses für unsere Bestrebungen gefunden haben..." Trotzdem, so argumentiert der Oppositionssprecher, seien die Steuersenkungen für die verschiedenen Gruppen ungerecht verteilt, aber, "da wir auf eine Generaldebatte verzichtet haben, will ich keine Zeit dafür in Anspruch nehmen, das näher auszuführen."¹⁴⁵⁾ Die einzige konkret genannte Begründung für die ablehnende Haltung der SPD bleibt die von Seuffert kurz angegriffene Steuerabzugsfähigkeit von Parteispenden.

2513 Die Fachleute im Parlament

Ein Parlament, das den Hauptakzent seiner Arbeit auf die Gesetzgebung legt, ist darauf angewiesen, Fachleute zu der konkreten Ausarbeitung heranzuziehen. Der amerikanische Kongress löst dieses Problem, indem er den einzelnen Abgeordneten mit einem Stab von Fachleuten ausstattet, die nach seinen Anweisungen arbeiten.¹⁴⁶⁾

Der Deutsche Bundestag, der von der Verfassungsstruktur her kein Arbeitsparlament ist, wohl aber in weiten Bereichen seiner Praxis, stellt den Abgeordneten und Fraktionen ebenfalls Assistenten zur Verfügung. Diese Mitarbeiterstäbe können aber mit denen des amerikanischen Kongresses nicht verglichen werden. So sind die einzelnen Fraktionen gezwungen, Fachleute und Gesetzesspezialisten direkt in ihre Fraktionen als Mitglieder aufzunehmen.

145) Verhandlungen...2. Periode S. 2 878

146) W.H. Young, Ogg and Ray's Introduction to American Government, New York, 1962, S. 297ff., S. 300 und S. 743f.
Ernst Fraenkel, Das amerikanische Regierungssystem, Köln, 1960, S. 308

Die sozialdemokratische Opposition, deren Taktik auf Kooperation und Mitgestaltung der Gesetzgebung ausgerichtet ist, überläßt diesen Fachleuten in der Fraktion nicht nur die Ausgestaltung und Prüfung von Gesetzen. Sie unterwirft auch ihre parlamentarische Taktik den Bedürfnissen der Experten, die nach Beeinflussung des Gesetzgebungsprozesses streben und damit die kontroverse Debatte als Störfaktor empfinden müssen.

Die hinter den Gesetzeswerken stehende gesellschaftspolitische Konzeption wird bei den Debatten weder von der Regierung noch von der Opposition herausgestellt; sie findet keinen Eingang in die Argumentation der Oppositionsredner. Der Fachjargon der Spezialisten beherrscht weitgehend das Feld.

Abgesehen von den führenden Männern der Fraktions- und Parteispitze sind alle Abgeordneten dazu gezwungen, sich in ein besonderes Spezialgebiet der Gesetzgebung einzuarbeiten, ein Tatbestand, der durch die oben erwähnte Kontinuität der Parlamentsausschüsse verstärkt und bestätigt wird. Diese Spezialisten gestalten im Bereich der Innenpolitik die gesamte Taktik der Opposition.

25131 Die Haushaltspolitik als Fachproblem

Selbst die Haushaltsdebatten degenerieren besonders in den ersten Wahlperioden weitgehend zu finanztechnischen Fachleute-Gesprächen.

Die Debatte des Haushaltsplanes der Regierung ist im parlamentarischen Regierungssystem Anlaß zur grundsätzlichen Aussprache über die Politik der Vergangenheit und über die Pläne der amtierenden Regierung. Sie stellt keine finanztechnische Auseinandersetzung dar, sondern sie ist dazu bestimmt, Anlaß zu geben zu grundsätzlicher Aussprache über die politischen Gegensätze zwischen Regierungsmehrheit und Opposition.

Im ersten Deutschen Bundestag verhält sich die sozialdemokratische Opposition in einer Haushaltsdebatte entsprechend dieser Maxime. Die Sozialdemokraten erzwingen beim Etat des Wirtschaftsministers eine Debatte über die Politik Erhards. Nölting greift den Minister scharf an, die Entwicklung der Vermögensbildung und die starken Preissteigerungen der vergangenen Monate zeigen, so erklärt er, daß Erhard am Ende seines Lateins sei.¹⁴⁷⁾ Die SPD beantragt die Streichung des Amtsgehalts des Ministers. Allein, der Wirtschaftsminister beantwortet die Angriffe der Opposition ebenso wenig wie die Sprecher seiner Koalition. Und da Nölting der einzige Sprecher der SPD in der Debatte bleibt, zwingt niemand den Minister zur Stellungnahme. Die Regierung läßt sich einfach nicht auf eine politische Debatte ein.

Diese Untradition der apolitischen Haushaltsberatung wird schon in der Debatte zum Bundeshaushalt 1949 begründet. Die einzelnen Sprecher befassen sich mit Stellenplänen, Einzeltiteln und dem Personalbedarf der einzelnen Ministerien.¹⁴⁸⁾

Bei der zweiten Beratung des Haushalts des Kanzleramtes am 7.4.1954 begründet Mellies (SPD) diese eigenartige Praxis der Haushaltsberatung. "Die sozialdemokratische Fraktion beabsichtigt nicht, im Rahmen der Beratung des Haushalts des Bundeskanzlers und des Bundeskanzleramtes eine große politische Aussprache durchzuführen. Wir werden aber, genau wie bei einer Reihe von Einzelplänen einige Fragen anzuschneiden haben, die unseres Erachtens bei der Beratung des Haushaltsplanes unbedingt besprochen werden müssen."¹⁴⁹⁾ Und wenn sich die Debatte dann doch über das Finanztechnische hinausentwickelt, so bleibt sie bei einer Auseinandersetzung über den Wahlkampfstil, den Adenauer im Herbst 1953 praktiziert hatte. Eine weitergehende Debatte der Politik der Bundesregierung scheint die Opposition gar nicht anzustreben.

147) Verhandlungen...1. Periode S. 4 896ff.

148) 49. Sitzung des ersten Bundestages

149) Verhandlungen...2. Periode S. 801

Die Äußerungen der Opposition über ihre politische Abstinenz bei der Beratung des Haushaltes werden in der Debatte um den Haushaltsplan 1955 wiederholt. Schöttle erklärt bei der 2. Lesung des Etats des Auswärtigen Amtes, die Opposition wolle "nicht zur Außenpolitik allgemein... sondern zum Aufbau und zu einzelnen Tätigkeiten des Auswärtigen Amtes sprechen."¹⁵⁰⁾ Und als Kühn bei der Beratung des Haushaltes des Bundeskanzlers 1956 die Informations- und Presspolitik der Bundesregierung einer scharfen Kritik unterzieht,¹⁵¹⁾ bremst Mellies diesen Angriff: "Nun kann es heute nicht die Aufgabe sein, eine große politische Debatte... zu führen. Ich habe eben schon darauf hingewiesen, daß wir übermorgen die konjunkturpolitische Debatte haben und daß für die nächste Woche die außenpolitische Debatte vorgesehen ist."¹⁵²⁾

Erst nach der Wahl-niederlage 1957 entschließen sich die oppositionellen Sozialdemokraten zu einer politischen und kontroversen Debatte der Haushaltspläne der Regierung. Nach 1961 aber werden die Haushalte jener Minister von Angriffen verschont, deren positive Einstellung zur großen Koalition bekannt ist.¹⁵³⁾

25132 Steuerpolitik und Sozialpolitik als Fachprobleme

Die Beratungsweise, Debatten von Fachleuten als Fachdiskussionen zu führen, kennzeichnet nicht nur die Auseinandersetzungen um die Haushalte der Bundesregierung. Auch weite Bereiche der steuerpolitischen und sozialpolitischen Debatten werden ebenso in dieser Art diskutiert, wie etwa die Wohnungspolitik der Regierenden oder die Familienpolitik.

Abgesehen von den großen sozialpolitischen Debatten der dritten

150) Verhandlungen...2. Periode S. 4 743
ebenso Carlo Schmid in der Debatte am 21. Juni 1955
(Verhandlungen...2. Periode S. 4 989)

151) Verhandlungen...2. Periode S. 7 980

152) Verhandlungen...2. Periode S. 7 988

153) z. B.: 2. Beratung des Bundeshaushaltes 1963 keine
Debatte zum Innen- und Arbeitsministerium
(63. und 64. Sitzung des 4. Bundestages)

Wahlperiode bleiben die Auseinandersetzungen auch im Plenum in der gesetzestechischen Detailkritik verhaftet.¹⁵⁴⁾ Die gesellschaftspolitischen Debatten, die die alternativen Auffassungen von Regierung und Opposition anlässlich einzelner Gesetze darstellen, finden im Bundestag nicht statt.

Gerade in der Sozialpolitik zeigt sich, daß es der sozialdemokratischen Fraktion immer wieder gelingt, in den Ausschüssen Verbesserungen in ihrem Sinne durchzusetzen. Zwar müssen sie einen Teil ihrer Vorstellungen hintenantstellen und sich auf die Grundkonzeption der Regierung einstellen, aber die Ausschüsse erlauben den SPD-Abgeordneten mit Hilfe einiger Abgeordneter der Regierungsmehrheit, Veränderungen zu erreichen. Aus den Ausschüssen kommen dann Gesetzesvor-

154) Als Beispiele seien genannt:

Notopfer Berlin (Verhandlungen...1. Periode S. 5987ff.)

Novelle zum Einkommenssteuergesetz (Verhandlungen...1. Periode S. 5 627ff.)

Rentenversicherungsneuregelung (2. Periode 184. bis 186. Sitzung)

Aufhebung des Mieterschutzes (2. Periode 217. Sitzung)

Steueränderungsgesetz (2. Periode 55., 56. und 57. Sitzung)

Lohnfortzahlung (2. Periode Sitzung am 31.3.1957)

Bundeskindergeldgesetz (Verhandlungen...4. Periode S. 5 590ff.)

Ausbildungszulage (Verhandlungen...4. Periode bes. S. 7 961ff.)

Die Liste ließe sich um hunderte von Debatten verlängern.

lagen, denen die SPD ihre Kritik entgegenhält, um sie zuletzt doch zu billigen.¹⁵⁵⁾ Die Opposition muß ja sagen zu Gesetzentwürfen, die sie entscheidend mitgestaltet hat, auch wenn sie der Grundkonzeption der zugrundeliegenden Entwürfe nicht voll zustimmt. Im anderen Falle würde sie einmal ihre Leistungen in den Ausschüssen selbst abwerten und zum anderen unglaublich werden.

155) Frau Schanzenbach am 10.2.1965 bei der Schlußdebatte zum neuen Kindergeldgesetz endet nach einer scharfen Kritik der Familienpolitik der Bundesregierung: "Auch das vorliegende Gesetz, sowohl bezüglich des Kindergeldes als auch der Ausbildungszulage, entspricht nicht den Vorstellungen der SPD über eine unserer Zeit angepaßte Familien- und Jugendpolitik. Das Gesetz ist falsch angelegt und in den Leistungen unzureichend. Unter den 950 000 Kindern, die eine Ausbildungszulage erhalten sollen, sind viele aus Familien, die jede Hilfe dringend gebrauchen können. Deshalb und da nach allen Erfahrungen die Regierungskoalition nicht imstande sein wird, noch in diesem Bundestag ein Ausbildungsförderungsgesetz zu verabschieden... hat sich die SPD-Fraktion dazu durchgerungen, diesem Gesetzentwurf in dritter Lesung zuzustimmen..." (Verhandlungen... 4. Periode S. 7 963)

Frau Berger-Heise am 12.2.1965 zum Wohngeldgesetz: "In den Verbesserungen sehen wir einen eindeutigen Erfolg unserer Bemühungen. Wir werden daher bei der Schlußabstimmung zustimmen..." (Verhandlungen... 4. Periode S. 8 031f.)

Büttner zum Sozialhaushalt 1965: "Wir haben unseren Beitrag geleistet durch eigene Initiative und Anträge ... durch Einreichung von Änderungsanträgen von Gesetzesvorlagen, die nach der endgültigen Verabschiedung im Gehalt anders aussahen als bei der Einbringung." (Verhandlungen... 4. Periode S. 8 240)

2514 Die Strategie des Verhandelns

Der Wunsch zu verhandeln und das Streben nach Kompromissen bestimmen die Taktik der Sozialdemokraten, die damit naturgemäß das Hauptgewicht ihrer Aktivität vom Parlamentsplenum weg in die Ausschüsse verlagern müssen.

Der scharfe Angriff auf die Regierung und das Entwickeln eines alternativen Konzepts von dem aus die Kritik an der Regierung betrieben wird, findet in großem Stil nur in der Außenpolitik bis 1960 statt; die Innenpolitik kennt eine im Plenum des Bundestages kämpferische Sozialdemokratie nur in seltenen Ausnahmefällen. In dem Maße, in dem die außenpolitischen Kontroversen eingestellt werden, verwischen sich damit die Fronten zwischen Regierungsmehrheit und Opposition - zumindest für die Öffentlichkeit vollkommen.

Auf der anderen Seite gewinnt so die Opposition Raum, in den Ausschüssen und bei den Detailberatungen bestimmten Interessen stärkere Berücksichtigung zu sichern, die von ihr vertreten werden.

Ob diese Vertretung einzelner Interessen bei der nicht-öffentlichen Ausschußarbeit aber von den Betroffenen bei der nächsten Wahl hinreichend honoriert wird, darf bezweifelt werden. Im Gegenteil, es ist anzunehmen, daß die Opposition durch Veränderungen von Regierungsvorlagen das Geschäft der Regierung besorgt. Woher soll der betroffene Bürger wissen, daß ein bestimmter Vorteil auf die Aktivität der Opposition zurückzuführen ist? Der durchschnittliche Wähler weiß vermutlich, welche Partei regiert und ordnet dieser soziale oder andere Verbesserungen zu - wenn dies sein Wahlverhalten überhaupt determiniert.

Dahl kommt deswegen bei der Untersuchung der oppositionellen Taktik der Sozialdemokraten zu dem Schluß, das Hauptziel, das das Verhalten der SPD im Bundestag bestimme, sei nicht das

Streben nach einem Wahlsieg, sie habe sich vielmehr auf die Strategie des Verhandelns, des Unterstützens von Interessengruppen und der Beeinflussung des Gesetzgebung festgelegt.¹⁵⁶⁾

Der Kampf um Wählerstimmen wird weitgehend aus dem Parlament heraus und in den Wahlkampf verlegt.

¹⁵⁶⁾ Dahl, Patterns of Opposition, in: Dahl (Hrsg.),
a.a.O. S. 345

3. Kapitel

DIE SCHWERPUNKTE DER OPPOSITION

Die Schwerpunkte der oppositionellen Aktivität im Bundestag lassen sich in drei Hauptgruppen unterteilen, die einander teilweise überlagern. In den Jahren bis 1960 liegt das Schwergewicht der sozialdemokratischen Kritik an der Regierung auf außenpolitischem Gebiet. Aktive Wiedervereinigungspolitik und Entspannung in Mitteleuropa sind die Forderungen, die die SPD im Parlament der Regierung entgegenhält.

Im Jahre 1957 beginnen die Sozialdemokraten eine zweite, innenpolitische, Front gegen die Regierung aufzubauen, die dann nach Beendigung der außenpolitischen Kontroversen im Jahre 1960 zum Hauptfeld der Auseinandersetzungen wird. Besonders in den Fragen der Sozialpolitik ist die Regierung scharfen Angriffen der Opposition ausgesetzt.

Nach den Wahlen im Jahre 1961 reduzieren sich die Angriffe der SPD fast ausschließlich auf das Gebiet der Sozialpolitik, während in allen anderen innenpolitischen Fragen das - ursprünglich nur für die Außenpolitik geforderte - Ziel einer gemeinsamen Politik das oppositionelle Konzept verdrängt. Die SPD wird zu einer Koalitionspartei in Wartestellung, und das Verlangen nach einer gemeinsamen Regierung läßt die politischen Kontroversen im Parlament mehr und mehr ersterben.

"Two successive electoral defeats were instrumental in the SPD's ardent desire long before the start of the 1961 election campaign to disentangle itself clearly from any notion of opposing major government policies. The SPD consciously strove to eliminate parliamentary opposition as a desirable pattern for the conduct of political business."¹⁾

1) Kirchheimer, in: Dahl (Hrsg.), a.a.O. S. 243

31

Der Primat der Wiedervereinigungspolitik bei
=====
der SPD bis Mitte 1960
=====

"Europapolitik ist gewiß
wichtig, aber vergeßt mir
beim Kegelschieben mit dem
Globus nicht die Wichtigkeit
der sozialistischen Gemeinde-
politik."

Ein Delegierter auf dem SPD-
Parteitag in Hamburg 1950

Die bisherige Untersuchung der Taktik der Sozialdemokraten hat den Bereich der Außenpolitik weitgehend ausgeklammert. Gerade in der auswärtigen Politik entwickelte die Opposition eine völlig andere Verhaltensweise als in der Innenpolitik.

In den fünfziger Jahren griffen die Sozialdemokraten die Außenpolitik der Union im Plenum des Deutschen Bundestages immer wieder scharf an, sie konfrontierten die Politik der Regierungsparteien mit der Forderung nach Wiedervereinigung des geteilten Deutschland. Bei den europäischen Vertragswerken, beim Eintritt in die NATO und in der Frage einer atomwaffenfreien Zone in Mitteleuropa attackierte die Opposition die Politik der Regierung in den Debatten über die Verträge, in großen Anfragen, bei Debatten über Regierungserklärungen und zum Teil bei den Haushaltsberatungen.

Die starke öffentliche Wirkung, die gerade dieser Bereich der Oppositionspolitik erreichte, hatte zur Folge, daß die SPD bei der Verfolgung dieses, von ihrem ersten Vorsitzenden Kurt Schumacher eingeschlagenen Weges, zu einer fast ausschließlich außenpolitisch profilierten Oppositionspartei wurde.

311

Die Bindung an den Westen

Die Gründung der Bundesrepublik ist eine Folge der Ost-West Spannungen. Kurt Schumacher, der erste Vorsitzende der deutschen

Sozialdemokraten nach dem Kriege, hat von Anfang an große Bedenken gegen die Gründung des neuen Staates im Westen des alten Deutschen Reiches. Schumacher befürchtete, daß mit der Bildung der Bundesrepublik auch die Möglichkeit, das alte Reich wieder zum Leben zu erwecken, zerstört würde, für ihn kann das Gebilde im Westen Deutschlands nur ein Provisorium sein, das auf eine Wiedervereinigung angelegt, nur von diesem Ziel her seinen Sinn und seine Rechtfertigung erhält. Schumacher schreckt "vor der Verfestigung der Situation zurück, die mit der Staatsgründung zwangsläufig erfolgen mußte."²⁾

Die Teilung Deutschlands bedeutet für die Sozialdemokraten auch wahltaktisch ein besonderes Dilemma, "viel vitaler als die CDU/CSU war sie auch als Partei an der Wiedervereinigung interessiert: Das protestantische Ostdeutschland wies viele traditionelle sozialdemokratische Hochburgen auf, die Chancen, zur Mehrheitspartei zu werden, waren größer, wenn die Sozialdemokratie auch hier vor die Wähler treten konnte."³⁾

Andererseits sieht Schumacher die Notwendigkeit einer Abwehrfront gegen den Kommunismus. Er ist nicht bereit, sie zu negieren, will ihr aber das Ziel der nationalen Einigung nicht opfern. So billigt die von Schumacher geführte Sozialdemokratie zwar die Gründung der Bundesrepublik, bemüht sich aber, den Provisoriumsgedanken zu einer politisch verpflichtenden Konzeption der Bundesrepublik umzubilden. Damit erleidet die SPD in bedeutend bewußterer Weise als diese das Schicksal der Bundesrepublik überhaupt.

Gegründet, um in der gesamtdeutschen Einheit ein Ende und Ziel zu finden, entwickelt der deutsche Weststaat ein immer

2) Hans-Peter Schwarz, Vom Reich zur Bundesrepublik, Neuwied, 1966, S. 559

3) Ossip K. Flechtheim, Die Anpassung der SPD, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 17. Jahrg. (1965) S. 596

stärkeres Eigenleben, verhärtet sich dessen Außenpolitik immer mehr zum Westen hin und rückt so die Wiedervereinigung in unerreichbare Ferne. Die deutsche Einheit bleibt als konsequenzlose Proklamation des Grundgesetzes unverbindliches Fernziel.

Die SPD ist lange nicht bereit, diese Lebenslüge des neuen Staates widerstandslos zu akzeptieren und kommt so in einen sich immer stärker ~~sich~~ radikalisierenden Gegensatz zur Außenpolitik der Bundesregierung.

Die Bundesregierung und ihre Koalition sehen die Sicherheit und den Bestand der Bundesrepublik in einer möglichst weitgehenden Integration des Landes in den Westen, der allein Deutschlands freien Teil vor der kommunistischen Bedrohung retten könne, gewährleistet. Adenauer zieht die Konsequenzen aus dieser Einschätzung der Lage mit kompromißloser Härte: Eingliederung der Bundesrepublik in die militärischen und wirtschaftlichen Bündnisse des Westens.

Diese Sicherheitspolitik stößt früh auf den erbitterten Widerstand der Sozialdemokraten, die der Bundesregierung vorwerfen, die nationale Einheit zu verraten, um sich an den Westen anschließen zu können, ohne alle Verhandlungsmöglichkeiten auszuschöpfen. Mit dieser Argumentation werden alle Ansätze zur europäischen Einigung und zur Integration der Bundesrepublik in den Westen abgelehnt. Erst müsse Deutschland souverän und geeint sein, dann könne über alle diese Fragen entschieden werden.

Die Kontroverse ist unversöhnlich. In der Frage Westorientierung oder Verhandlungen mit dem Ziel der Einheit gibt es keine Kompromißmöglichkeiten mit einer Regierung, die sich weigert, zu verhandeln, und die SPD nimmt die Debatte auch mit kompromißloser Härte auf. Sie wird im Gegensatz

zu ihrer gesamten bisherigen Parteigeschichte zu einer außenpolitisch orientierten Partei.⁴⁾

Im Zentrum der sozialdemokratischen Argumentation steht der Begriff der souveränen deutschen Nation, der nicht mit den Nationalstaatsbegriff des 18. und 19. Jahrhunderts identisch ist. Schumacher versteht "Nation" als die Zusammenfügung von sozialistischer Neuordnung und staatlicher Einheit, die Deutschland zum Kern einer europäischen Ordnung machen sollte.⁵⁾ So werden Außenpolitik und Wiedervereinigung zur Voraussetzung einer inneren sozialistischen Neuordnung Deutschlands.

Die deutschen Sozialdemokraten vollzogen mit dieser Konzeption ihre verspätete Versöhnung mit dem Nationalstaat; allerdings mit einem Nationalstaat, der politisch nicht bestand. Der Versöhnung mit der bestehenden Bundesrepublik stand dieses Konzept radikal entgegen.

3111 Die Gefahr des Kommunismus

Diese gesamtdeutsche Ausrichtung der Sozialdemokraten steht in eigenartiger Spannung zur Haltung gerade Schumachers gegenüber dem Kommunismus und der russischen Expansionspolitik. Der Oppositionsführer war sich über den Versuch der Sowjet-Union, ihren Machtbereich unter Ausnützung der politischen Labilität der Nachkriegszeit in den Ländern Westeuropas auszuweiten, völlig klar. Er unterstützte die Errichtung einer militärischen Abwehrfront gegen den Kommunismus, seine Bedenken gegen einen militärischen Beitrag der Bundesrepublik waren vor allem durch die fehlende Gleichberechtigung Deutschlands im Bündnis motiviert.⁶⁾ Schumacher war der Überzeugung, daß etwa eine Übertragung österreichischer Politik auf deutsche Verhältnisse unmöglich sei.⁷⁾

4) Rudolf Wildemann, Macht und Konsens, Frankfurt/M., 1963, S. 24

5) Theo Friker, Die SPD nach Hitler, München, 1965, S. 129 ff.
Wolf-Dieter Narr, CDU - SPD, Stuttgart, 1966, S. 115

5) Narr, a.a.O. S. 115 und S. 117
Schwarz, a.a.O. S. 487 ff.

6) Siehe etwa die Debatte am 8.11.1950 (Verhandlungen...1.Periode S. 3 568 und bes. S. 3 573)

7) Verhandlungen...1. Periode S. 11 125
ebenso Brandt in der EVG-Debatte am 3.12.1952
Verhandlungen...1.Periode S. 11 125

Die Opposition stärkt die Stellung der
Regierung

Zu Beginn der politischen Entwicklung der Bundesrepublik zeichnet sich noch eine Unterstützung der Opposition für die Bundesregierung ab. Damals bahnt sich die klassische Art der Zusammenarbeit zwischen Regierung und Opposition an: Die Opposition stärkt vor internationalen Verhandlungen den Rücken der Regierung.

In der 46. Sitzung am 10.3.1950 sekundiert Schumacher der Regierung gegenüber den Alliierten und unterstützt die Forderung der Bundesregierung nach einem deutschen Mitspracherecht in der Saarfrage. Er erklärt ausdrücklich, daß er als Oppositionsführer die Forderungen der Regierung schärfer zu stellen in der Lage sei.⁸⁾ Auch am 8.11.1950 als die Frage eines deutschen Wehrbeitrages debattiert wird, zeigt die SPD das Bild einer Opposition, die durch scharfe Forderungen die Verhandlungsposition der Regierung stärkt. Schumacher betont, die Auseinandersetzung vollziehe "sich ja nicht zwischen den Remilitarisierern schlechthin und irgendwelchen absoluten Pazifisten mit einer Friedensformel des garantierten Erfolges. Die große Auseinandersetzung vollzieht sich zwischen denjenigen, die unter heutigen Umständen ihren Willen zur Remilitarisierung einfach durchdrücken wollen und denjenigen, die eine feste nationale und internationale Voraussetzung dafür verlangen, ohne deren Durchführung sie nicht sagen werden."⁹⁾ Wie auch die Bundesregierung fordert Schumacher ein starkes westliches Engagement der Alliierten in der Bundesrepublik, er macht allerdings vertragliche Garantien zur Bedingung eines deutschen Verteidigungsbeitrages. "Nur... wenn die demokratischen Streitkräfte hier in Deutschland so stark sind, daß sie die Kraft haben, bei einem An-

8) Verhandlungen... 1. Periode S. 1 562

9) Verhandlungen... 1. Periode S. 3 571

griff aus dem Osten im sofortigen Gegenstoß die Kriegsent-scheidung außerhalb der deutschen Grenzen zu tragen, nur dann kann das deutsche Volk einen militärischen Beitrag für die Verteidigung der Freiheit in der Welt leisten."¹⁰⁾

Von Brentano stellt als Sprecher der CDU weitgehende Übereinstimmung zwischen Regierung und Opposition fest.¹¹⁾ Die Forderung nach einem deutschen Mitspracherecht und die Vorbehalte der Opposition sind beiden Gruppen gemeinsam.¹²⁾

313 Die mangelnde Information der Opposition

Die außenpolitische Zusammenarbeit zwischen Regierung und Opposition ist aber von Anfang an belastet. Schon Ende März 1950 beschwert sich der SPD-Sprecher Schöttle über mangelnde Zusammenarbeit gerade auf dem Gebiete der Außenpolitik.¹³⁾ Und in der Folgezeit häufen sich die Beschwerden der Oppositionsredner, sie seien von der Regierung nicht informiert.¹⁴⁾

Die Nicht-Information der Oppoisiton geht so weit, daß Adenauer und die Union die Sozialdemokraten selbst über geplante Regierungserklärungen zur Außenpolitik nicht informieren.

In der 165. Sitzung des ersten Bundestages unterstützt die SPD eine außenpolitische Erklärung der Regierung, aber schon in der 168. Sitzung gibt Adenauer abermals eine Regierungserklärung ab, in der er gesamtdeutsche, freie, von der UN kontrollierte Wahlen fordert. Zu dieser Erklärung stellt

10) Verhandlungen...1. Periode S. 3 751

11) Verhandlungen...1. Periode S. 3 616

12) Ebenso: 125. Sitzung am 9.3.1951

13) Verhandlungen... 1. Periode S. 1 988

14) Schumacher am 13. Juni 1950 (Europäische Verträge), (Verhandlungen... 1. Periode S. 2 470)

Ollenhauer am 7.2.1952 (EVG), (Verhandlungen...1. Periode S. 8 116)

Carlo Schmid am 7.2.1952 (Verhandlungen...1.Periode S. 8 184)

Mellies von der SPD fest, "bis zum Beginn der heutigen Sitzung hat, vielleicht außer den Fraktionen der Regierungskoalition, niemand in diesem Hause gewußt, daß diese Regierungserklärung schon heute erfolgen würde." Dieses Überfahren der Opposition entspreche nicht dem parlamentarischen Stil.¹⁵⁾

Zu jener Zeit fließen die Informationen der Opposition durch die Regierung immer spärlicher, und als dann in den Sitzungen am 9. und 10. Juli 1952 die scharfen Gegensätze zwischen Regierung und Opposition an der Frage der Ratifizierung der EVG-Verträge offensichtlich werden, kann Wehner in der Debatte unwidersprochen erklären, "der Herr Bundeskanzler hat manches unterlassen, was zu gemeinsamem Handeln von Koalition und Opposition in dieser Fundamentalfrage notwendig und möglich gewesen wäre."¹⁶⁾

Inwieweit die Härte der Opposition der Verbitterung darüber entsprang, daß die Sozialdemokraten von der Bundesregierung in den wichtigen Fragen der Außenpolitik nicht informiert wurden, läßt sich nur vermuten. Es spricht jedenfalls einiges für die These Altmanns, Adenauer habe ein großes Interesse an scharfen Gegensätzen in der Außen- und Verteidigungspolitik gehabt, um die Sozialdemokraten in Mißkredit bringen zu können.¹⁷⁾ Es läßt sich nicht leugnen, daß der Kanzler es verstand, seine Koalition durch die gemeinsame Ablehnung der außenpolitischen Vorstellungen der SPD zusammenzuhalten.¹⁸⁾ Die innenpolitische Heterogenität der Koalition wurde durch die außenpolitische Gemeinsamkeit überspielt.

15) Verhandlungen...1. Periode S. 6 893

16) Verhandlungen...1. Periode S. 9 873
ebenso: Ollenhauer am 5.11.1957 (Verhandlungen...
3. Periode S. 44)

17) Rüdiger Altmann, Das Erbe Adenauers, Ulm, 1963 S. 59
siehe auch den Hinweis Wehners in: Günter Gaus,
Staatserhaltende Opposition, Reinbeck, 1966, S. 67

18) Johannes Gross, Die Deutschen, Frankfurt/M., 1967
S. 149 f.

Die fehlende Information mußte schwere Folgen für die Zusammenarbeit von Regierung und Opposition haben. Gerade in der Außenpolitik ist eine opponierende Partei nicht in der Lage, sich Informationen direkt zu beschaffen. Diese sind aber die Voraussetzung richtiger und realistischer Entscheidungen.¹⁹⁾ "Ein Regierungschef, der schlecht oder gar nicht informiert ist, kann sich zwar viel Hübsches ausdenken, aber Richtlinien bestimmen, kann er nicht. So wie jedes Gesetz auf die zu regelnde soziale Lage passen muß, werden Richtlinien der Politik nur wirksam, wenn sie genau in den politischen Prozeß eingreifen, und wie es um den steht, erfährt man eben nur durch Information."²⁰⁾

Diese Bemerkungen gelten für den Führer der Opposition ebenso wie für den Regierungschef. In der Außenpolitik muß diese Information durch die Regierung erfolgen. Ohne Information durch die Regierung kann der Oppositionsführer die Haltung der Verbündeten, die Forderung des Gegners oder auch nur die militärische Lage schwer durchschauen. Er wird ein verzerrtes und unrealistisches Bild der außenpolitischen Lage, das unvollkommen ist, zur Grundlage seiner Entscheidungen machen und damit Gefahr laufen, zu falschen Schlüssen zu kommen. Die unterschiedlichen Konzepte sind so das Resultat unterschiedlicher Lagebeurteilung, die ihre Ursache in ungleicher Information haben. "Außenpolitiker und Juristen haben ein ähnliches Schicksal: Nur jene, denen es gelingt, 'den Tatbestand richtig zu ermitteln', haben am Ende auch eine Chance, richtige Lösungen zu finden... Ernster Meinungsstreit resultiert unter demokratischen Politikern selten aus einer Verschiedenheit der Ziele." ²¹⁾

19) Klaus Erdmenger, Das folgenschwere Mißverständnis, Kreiburg/B., 1967, S. 15

20) Wilhelm Hennis, Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik, Tübingen, 1964, S. 16

21) Karl Theodor Freiherr von Guttenberg, Wenn der Westen will, Stuttgart, 1965, S. 7

Vollständige Information wird damit zur Voraussetzung einer gemeinsamen Außenpolitik. Und die Information über die außenpolitische Lage, die die Regierung durch ihre Botschaften, die Botschaften ihrer Verbündeten und Gegner sowie durch ihre Geheimdienste erhält, sind der Opposition nur über die Regierung zugänglich.

314 Die radikale Forderung nach einer Politik,
 die sich an Gesamtdeutschland ausrichtet

Die SPD, von der Regierung nicht informiert und in Wahlkämpfen erfolglos, begibt sich in den fünfziger Jahren mehr und mehr in eine Position, die die gesamte Politik in der Bundesrepublik am Gesamtdeutschen Ziel der Bundesrepublik zu messen fordert.²²⁾

Etwas überspitzt formuliert könnte man sagen, nachdem der SPD aus eigener Einsicht das gelobte Land der klassenlosen Gesellschaft nicht mehr als Ziel der Politik vorschwebte, wurde es durch das Wiedervereinigte Deutschland im Wunschenken der Sozialdemokraten ersetzt.²³⁾

1950 referiert Kurt Schumacher auf dem Parteitag der SPD in Hamburg über die politische Situation im geteilten Deutschland. Die Bundesrepublik wird als reines Provisorium verstanden, das nur den bestehenden "Interimsmzustand" zu überdauern helfen solle. Er erklärt, "ja, wir bejahen diesen Staat, in dem wir leben, als Ausgangspunkt einer höheren nationalen Einheit, und wir bejahen die höhere nationale Einheit als Ausgangspunkt für eine höhere internationale Verbindung. Aber, Genossinnen und Genossen, wir müssen auch den vielen Kleinmütigen und Bequemen und der Millionenarmee

22) Erdmenger, a.a.O. S. 60ff.

23) Ollenhauer 1952 in Dortmund: "Ohne die Sicherung der nationalen Existenz unseres Volkes wie die jeden anderen Volkes ist weder der Aufbau eines lebensfähigen Europa noch die Verwirklichung des demokratischen Sozialismus möglich."
(Protokoll der Verhandlungen des Parteitages der SPD vom 24. bis 27.9.1952 in Dortmund, Dortmund, o.J., S.33)
(Sperrung von mir)

der Menschen, die durch die Sorgen des Tages und durch die schrecklichen sozialen Nöte in ihrem Denken und in ihrem Interessenkreis herabgedrückt und eingeengt sind, sagen: Es gibt jetzt eine Todsünde, und die besteht darin, sich mit dem Zustand von heute abzufinden als etwas Endgültigem - und jetzt lächeln Sie meinetwegen, - als etwas vorläufig Endgültigem abzufinden."²⁴⁾

Schon in der Debatte um die erste Regierungserklärung Adenauers stellt Schumacher diesen gesamtdeutschen Anspruch der Opposition in der Bundesrepublik eindeutig klar. Die gesamte innere und äußere Politik der Regierung solle am Ziel der deutschen Einigung gemessen werden - dies ist der Maßstab der oppositionellen SPD. "Wir akzeptieren keine Regelung, die die Konjunktur der Spaltung des deutschen Staatswesens ausnützt. Wir nehmen nur Regelungen an, die so getroffen sind, als ob sie für das ganze Deutschland getroffen sind, und die kulturellen und sozialen Wünsche und Überzeugungen des gesamten deutschen Volkes in allen vier Zonen ausdrücken."²⁵⁾

24) Protokoll des Parteitages der SPD in Hamburg 1950, Dortmund, o.J. S. 65

25) Verhandlungen...1. Periode S. 41

Eben diesen Gesichtspunkt betont Erwin Schöttle in der Debatte um den Bundeshaushalt 1949 am 29.3.1950 als er die Stellung der Bundesrepublik aus der Sicht der SPD charakterisiert: "Wir sind der Auffassung... daß dieser Staat der Treuhänder der deutschen Einheit sein soll. Er soll es nicht nur in seinen Deklamationen sein. Er soll es sein durch die Art, wie er die sozialen und wirtschaftlichen Fragen löst." (Verhandlungen...1.Periode S. 1984) Schöttle erklärt weiter unten, "Wir sind der Meinung,... daß es für die Regierung der Bundesrepublik Deutschland im ganzen nur gesamtdeutsche Fragen gibt, daß sie ein gesamtdeutsches Kabinett sein müßte, das sich allen Fragen, die dieses ganze Deutschland angehen, widmet... aber dazu... brauchen wir eine effektive Wirtschafts- und Sozialpolitik." (Verhandlungen...1.Periode S. 1989)

Ebenso Herbert Wehner in der 130. Sitzung am 5.4.1961 in der Debatte über den Etat des gesamtdeutschen Ministeriums: "Das Ministerium für gesamtdeutsche Fragen müßte allgegenwärtig sein,...denn jede Handlung der Regierung oder ihrer Teile müßte ja unter dem Gesichtspunkt gesamtdeutscher Verpflichtungen stehen und geschehen." (Verhandlungen...1. Periode S. 4 976)

3141 Keine Europapolitik ohne volle Souveränität

Die Bundesrepublik ist für die Sozialdemokraten nur ein vorläufiges Staatsgebilde, in dem man sich nicht einrichtet, sondern das schnellstmöglich durch ein Gesamtdeutschland ersetzt werden muß. Und die Opposition der Sozialdemokraten ist die Opposition einer gesamtdeutschen SPD im Kleinstaat Bundesrepublik.

Gegen die Politik Adenauers, den Anschluß an den Westen zu suchen, hat Schumacher anfangs keine grundsätzlichen Einwendungen; nur ist seine immer wiederholte Bedingung einer deutschen Verbindung mit Westeuropa und den USA die volle nationale Einheit und Souveränität. Mit dieser nicht zugestandenen Souveränität motiviert die Sozialdemokratie ihre Ablehnung eines Beitritts Westdeutschlands zum Europa-Rat, mit diesem nationalen Argument opponiert die SPD auch gegen die Montan-Union, der Deutschland erst beitreten dürfe, wenn die Verhältnisse an der Saar im deutschen Sinne geregelt seien.

Die Sozialdemokraten entwickeln gegenüber den auf europäische Integration drängenden Unionsparteien eine ausgesprochen nationale Politik.²⁶⁾

Auf dem Hamburger Parteitag schleudert Schumacher - gegen den Widerstand einer kleinen Gruppe von Sozialdemokraten - der Regierung Adenauer sein Nein zum Beitritt in den Europa-Rat entgegen, und in der folgenden Bundestagsdebatte attackiert der Oppositionsführer die ersten Schritte zur europäischen Einigung als eine kapitalistische Profitverteilungs-institution. Der Schumann-Plan habe nichts mit europäischer Einigung zu tun, er sei lediglich "ein Kampf um die Stahlquote" und die "Verteilung der Profite" in einem Kleinst-

26) Dazu: V. Stanley Vardys, Germany's Postwar Socialism: Nationalism and Kurt Schumacher, in: The Review of Politics, Vol. 27, April 1965, No. 2 Notre Dame Indiana, S. 220ff.

europa. Vor allem aber: er leiste keinen Beitrag zur deutschen Einigung. "Nun sind alle Gefahren, so groß sie sind, noch immer an dem Hauptziel der deutschen Gegenwartspolitik zu messen und zu wägen. So vernebelt dieses Ziel sein mag, die deutsche Einheit - das ist das Entscheidende - ist nicht nur eine Frage der Deutschen, die deutsche Einheit ist eine Frage der Selbstbehauptung der Völker Europas und der Welt-demokratie."²⁷⁾

Dieses Beharren auf nationalen Ansprüchen durchzieht das gesamte außenpolitische Konzept der Opposition. Die Frage des Wehrbeitrages wird mit dem Saarproblem in Verbindung gebracht,²⁸⁾ und Carlo Schmid wirft der Bundesregierung auch in der Saardebatte am 30.5.1951 vor, sie betreibe trotz des bestehenden Zustandes der französischen Saar-okkupation eine Zusammenarbeit mit Frankreich in der Montan-union.²⁹⁾

Die Sozialdemokraten bauen eine Oppositionsstellung in außenpolitischen Fragen auf, die sich am Ziele der nationalen Einheit, der nationalen Souveränität und der nationalen Selbständigkeit orientiert und alle anderen Fragen diesem Ziel unterordnet. Die Außenpolitik der Opposition muß damit aber zu einem immer stärkeren Gegensatz zur politischen Realität in Europa kommen. Das französische Mißtrauen gegenüber Deutschland und die Konsequenzen, die sich daraus ergeben müssen, daß das deutsche Reich noch vor nicht einmal zehn Jahren ganz Europa mit Krieg überzogen hat, werden von den Sozialdemokraten negiert, als habe es keine Geschichte gegeben.

27) Verhandlungen...1. Periode S. 2 477

28) Schumacher, Verhandlungen...1. Periode S. 3 568
Verhandlungen...1. Periode S. 5 677

Ollenhauer, Verhandlungen...1. Periode S. 6 249

29) Verhandlungen...1. Periode S. 6 515

Dem Weg Adenauers und der Regierungskoalition, der darauf angelegt war, das Vertrauen der westlichen Verbündeten schrittweise zu gewinnen, setzt die SPD ihr "Alles oder Nichts" entgegen. Die außenpolitischen Vorstellungen der Opposition entwickeln sich fortschreitend zu einer Position, die so tut, als gäbe es keine Vergangenheit, als gäbe es keine gegenwärtige Bedrohung Westeuropas durch den Kommunismus, zumindest keine militärische.

Carlo Schmid begründet die Ablehnung des Schumann-Planes durch die SPD unter anderem damit, daß er (obwohl Adenauer vom Ausbau der Montan-Union gesprochen hat) danach fragt, warum denn kein gemeinsamer Markt für Maschinen, Chemie und Elektrotechnik eingerichtet werde. Dies allein liege im Interesse Deutschlands. Und dann fällt jene bezeichnende Formulierung, die sowohl die politischen Realitäten in Europa als auch die Wirklichkeit der jüngsten Vergangenheit bewußt aus der Politik ausschließen will: "Der Schumann-Plan ist nicht Europa, er ist nicht ein Anfang Europas, sondern er ist ein Stück Fortsetzung der Politik der Nachkriegszeit."³⁰⁾ Schmid fährt fort, "man kann bei dem Grad von Ungleichheit, in dem Deutschland sich zu seinen Partnern befindet, über nichts anderes verhandeln als über Fragen eines weitgehenden modus vivendi. Man kann bei dieser Ungleichheit keine Verträge schließen, die die Zukunft des deutschen Volkes auf zwei Generationen festlegen... Darum sollte man in dem Zustand, in dem wir uns heute befinden... Verträge, die über die Regelung des modus vivendi hinausgehen und endgültige Verhältnisse schaffen sollen, nicht abschließen."³¹⁾

30) Verhandlungen...1. Periode S. 6 519

31) Verhandlungen...1. Periode S. 6 520

Damit zieht die Opposition die Konsequenz aus ihrer These, die Bundesrepublik sei ein Provisorium des Überganges zur nationalen Einheit. Sie ist nicht bereit, zum Möglichen ja zu sagen: "Die SPD steht zu der großen Föderation wie wir seinerzeit... unseren Willen ausgedrückt haben. Diese Föderation steht aber nicht auf der Tagesordnung der möglichen Politik... Wir widersetzen uns der Politik Klein-Europas, und wir widersetzen uns auch jener Politik, die versucht, altmodische Besatzungspolitik in modische europäische Gewänder zu kleiden," erklärt Mommer am 12.11.1951.³²⁾

Am deutlichsten wird dann die Negation der politischen Möglichkeiten durch die Sozialdemokratie in Debatten über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) dargestellt. Während Schumacher noch im März 1951 dem Bundestag, der unter dem Eindruck des Korea-Krieges stand, erklärt hatte, das Problem der Aufrüstung trete als Konsequenz der russischen Bedrohung auf,³³⁾ behauptet Ollenhauer am 7.2.1952: "Dieses Argument der bedrohlichen Weltlage und der Bedrohung des deutschen Volkes ist ein Argument, das uns seit Beginn der Debatte im Herbst 1950 immer wieder vorgetragen wird... Der sachliche Wert dieses Argumentes ist nach unserer Überzeugung fragwürdig. Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, daß die akute Kriegsgefahr heute größer ist, als im Jahre 1950."³⁴⁾ Andererseits bestätigt Ollenhauer die kommunistische Bedrohung, nur fordere die Opposition zuerst volle Entscheidungsfreiheit für die Bundesrepublik, dann könne über einen deutschen Verteidigungsbeitrag verhandelt werden. Dann solle Deutschland aber nicht nur in die EVG sondern als gleichberechtigter Bündnispartner in die NATO eintreten.³⁵⁾

32) Verhandlungen...1.Periode S. 7 217f.

33) Verhandlungen...1.Periode S. 4 763

34) Verhandlungen...1.Periode S. 8 109

35) Verhandlungen...1.Periode S. 8 114

ebenso Schmid: Verhandlungen...1.Periode S. 9 813

und Brandt: Verhandlungen...1.Periode S. 11 126

und Ollenhauer: Verhandlungen...1.Periode S. 12 321

Das zentrale Argument der Opposition gerade in den Debatten über die Wiederbewaffnung ist aber der Gedanke des Primats der Wiedervereinigungspolitik. Nichts dürfe die Regierung unternehmen, das dieses Ziel zu verwirklichen erschwere. Ollenhauer befürchtet, daß "der Beitritt der Bundesrepublik zur europäischen Verteidigungsgemeinschaft staatsrechtliche Konsequenzen auf der anderen Seite des eisernen Vorhangs" auslösen könne und erklärt, "wir Sozialdemokraten werden keine Politik akzeptieren,... die auf kaltem Wege das Provisorium Bundesrepublik in ein kaum noch zu korrigierendes Definitivum umwandelt."³⁶⁾

Auch Carlo Schmid nimmt die Provisoriums-These mit fast den gleichen Worten wieder auf, mit denen er schon die ablehnende Haltung der SPD zum Schumann-Plan dargestellt hatte (s.O.): "Wir haben von Anfang an die Bundesrepublik ein Provisorium genannt,... weil wir damit etwas bestimmtes zum Ausdruck bringen, daß diese Bundesrepublik nichts Endgültiges ist, auch nicht auf einem beschränkten Teil des deutschen Staatsgebietes, und haben damit zum Ausdruck gebracht, daß dieses Provisorium keine definitiven Bindungen für ganz Deutschland schaffen kann... Das Provisorium erlaubt nicht mehr als den modus vivendi. Es erlaubt nicht Status-Verträge. Und dieses Verteidigungsabkommen ist doch ein Vertrag, durch den der Status Deutschlands bestimmt wird." Der Vertrag gefährde, da er einen Teil Deutschland binde, die deutsche Wiedervereinigung.³⁷⁾

36) Verhandlungen...1.Periode S. 8 113
ebenso: Arndt, Verhandlungen...1.Periode S. 8 158

37) Verhandlungen...1.Periode S. 8 188
ebenso: Ollenhauer am 3.4.1952, die Regierung dürfe keine Unterschriften leisten, "die die Möglichkeit eines ernsthaften Gesprächs über die Wiederherstellung der deutschen Einheit auch nur erschweren können." (Verhandlungen...1.Periode S. 8 767)
und Schmid: Verhandlungen...1.Periode S. 9 811 und S. 9 812
Auch Wehner betont den provisorischen Charakter der Bundesrepublik und fordert, "daß keine Zwischenlösung die Wiedervereinigung erschweren darf" (Verhandlungen...1. Periode S. 9 872)

Nach dem Tode Kurt Schumachers ändert sich die Politik der Sozialdemokraten nicht. Erich Ollenhauer, der neue Vorsitzende der Oppositionspartei, führt im Gegenteil die Politik seines Vorgängers fort, indem er Schumachers Thesen dogmatisiert. Sie bleiben, ihrer Begründung aus der aktuellen Situation beraubt, als Fixpunkte sozialdemokratischer Argumentation stehen. Der Primat der Wiedervereinigungspolitik wird zum Dogma sozialdemokratischer Vorstellungen.

Die großen parlamentarischen Auseinandersetzungen um den Beitritt der Bundesrepublik in den Brüsseler Pakt und in die Nato werden von der Opposition mit der Alternative eines Versuchs von Verhandlungen über die Wiedervereinigung bestritten. "Wir sind der Meinung, daß die Entscheidung über einen solchen Verteidigungsbeitrag vor allem unter dem Gesichtspunkt gefällt werden muß, ob er mit einer Politik der Wiedervereinigung Deutschlands vereinbar ist," erklärt Ollenhauer in seiner Antwort auf die Regierungserklärung am 7.10.1954. Er fährt weiter unten fort, "in jedem Falle wird die sozialdemokratische Bundestagsfraktion jeden weiteren außenpolitischen Schritt der Bundesregierung und jede außenpolitische Verpflichtung, die sie eingeht, unter dem Gesichtspunkt prüfen, ob sie mit einer aktiven Wiedervereinigungspolitik vereinbar ist oder nicht."³⁸⁾

315 Das Dilemma außenpolitischer Opposition

Nach den Bundestagswahlen im Jahre 1957 leben die außenpolitischen Kontroversen über den Fragen der atomaren Bewaffnung der Bundeswehr und einer militärischen Verdünnungszone in Mitteleuropa erneut auf. Die SPD leitet die große Kampagne "Kampf dem Atomtod" ein. Der Bundestag debattiert vier Tage lang die Frage der atomaren Ausrüstung der Bundeswehr.

38) Verhandlungen...2. Periode S. 2 237f. ebenso Erler, der die Bundesrepublik als ein "Durchgangsstadium von der alten zur neuen Staatlichkeit Gesamtdeutschlands" bezeichnet. (Verhandlungen... 2. Periode S. 3205) und Brandt, (Verhandlungen... 2. Periode S. 3 527f.).

Im April 1959 legt der sozialdemokratische Parteivorstand den "Deutschlandplan der SPD" vor, der ein schrittweises Zusammengehen der beiden deutschen Teilstaaten vorsieht.

Beide Aktionen werden ebenso schnell wieder beendet wie sie begonnen wurden. Sie stellen die letzten Versuche der Opposition dar, die außenpolitische Entwicklung von den Oppositionsbänken aus zu beeinflussen. Beide scheitern.

Es ist nicht das Ziel dieser Arbeit, die Details der außenpolitischen Argumentation der SPD zu analysieren, es geht hier vielmehr darum, die besonderen Probleme der außenpolitischen Opposition der SPD festzustellen.

3151 Wiedervereinigung durch Gesamtpläne

Außenpolitik ist ein denkbar ungünstiges Feld zur Entwicklung von Gesamtplänen für eine Opposition, die nicht in der Lage ist, ihre Vorstellungen zu realisieren. Außenpolitik ist nicht nur vom Willen der eigenen Regierung abhängig, sie muß mit den Vorstellungen, Zielen und Wünschen der Partner und Gegner in Einklang gebracht werden.

So steht jede außenpolitische Opposition vor dem Problem, daß sie zwar kritische Einwände gegen die Regierungspolitik vorbringen kann, daß sie aber andererseits keine geschlossenen Konzeptionen vorzutragen vermag. Tut sie es dennoch, werden die Pläne der Opposition durch die nicht von ihr gestaltete außenpolitische Entwicklung überholt. Die Opposition muß ihre außenpolitischen Vorstellungen ständig der von der Regierung geschaffenen Situation anpassen.

Thomas Dehler formuliert diese Einsicht in seiner kritischen Rede über die Politik der Bundesregierung am 29. Juni 1956. "Es gibt keine politischen Rezepte, es gibt sie besonders nicht im Parlament. Wenn Sie das erwarten, dann sehen Sie ... die Dinge der Außenpolitik falsch." ³⁹⁾

39) Verhandlungen...2.Periode S. 529
ebenso Carlo Schmid am 23.1.1958 (Verhandlungen...
3. Periode S. 361)

Die Sozialdemokraten bemühen sich immer wieder darum, klarzumachen, daß sie kein fertiges Konzept haben, das nur in die Tat umgesetzt werden müßte. Sie fordern Verhandlungen.⁴⁰⁾ Und der Vorwurf der Opposition an die Regierung ist, sie wolle keine Verhandlungen.

3152 Provisorium und Realität

Die Begründung für die Forderung nach Verhandlungen vor Unterschrift der europäischen Verträge, vor der Wiederbewaffnung oder anderen Entscheidungen ist der Provisoriumscharakter der Bundesrepublik. Er wird durch die Politik der Bundesregierung beseitigt.

So entwickeln die Sozialdemokraten im Verlaufe der fünfziger Jahre ein außenpolitisches Oppositionsverhalten, das sie in immer schärferen Gegensatz nicht nur zur Bundesregierung sondern auch zur politischen Realität in Europa bringt.

Die These vom "Provisorium Bundesrepublik" hat zu Beginn der Entwicklung der Bundesrepublik noch eine begründete Basis in den Möglichkeiten einer aktiven Wiedervereinigungspolitik. Die Bundesregierung betreibt aber eine Politik der Integration Westdeutschlands in das europäisch-amerikanische Bündnisssystem, die eine kurzfristige Wiedervereinigungspolitik unmöglich macht. Die Opposition beharrt dagegen auf ihrer Provisoriumsthese, die durch die Realität der integrierten und innenpolitisch gefestigten Bundesrepublik zuerst zu einer Forderung und dann zu einer, die Wirklichkeit verfehlenden, Hypothese wird.

40) Ollenhauer, Verhandlungen...1. Periode S. 8 767
C. Schmid, Verhandlungen...1. Periode S. 9 818
Brandt, Verhandlungen...2. Periode S. 3 527
Ollenhauer, Verhandlungen...3. Periode S. 4 967
Wehner, Verhandlungen...3. Periode S. 944

Damit entwickelt sich die außenpolitische Opposition der Sozialdemokraten, deren Hintergrund eben die These von der Vorläufigkeit der Bundesrepublik ist, immer mehr zu einer von den Gegebenheiten abgezogenen Konzeption, denn, auch wenn die Sozialdemokraten erst mit dem Deutschlandplan 1959 ein geschlossenes Konzept vorlegen, ihre außenpolitische Opposition geht von der Vorläufigkeit der Bundesrepublik aus.

Die Bundesrepublik ist ein innen- und außenpolitisch gefestigtes Staatsgebilde, und die Opposition, die nicht von dieser Gegebenheit ausgeht, muß notwendigerweise mit der politischen Wirklichkeit, die von der Regierung geschaffen wurde, in Konflikt kommen. So entsteht mit der Verfestigung der Strukturen der Bundesrepublik die Notwendigkeit, das außenpolitische Konzept zu revidieren und den Gegebenheiten in Mitteleuropa anzupassen.

Die Bereitschaft der Opposition, die Bundesrepublik als "etwas vorläufig Endgültiges" (Schumacher) zu akzeptieren, bahnt sich schon 1956 an. Für die Öffentlichkeit wird sie erst im Jahre 1960 sichtbar. Und 1966 formuliert Wehner im Gespräch mit Gaus die Einsicht von der Sinnlosigkeit außenpolitischen Planeschiedens in der Opposition: "Sie sind jahrelang nur marschiert, was ich ihnen gar nicht vorwerfe, und nun glauben viele, Politik heiße, daß jeder sein eigenes Gebäude errichte."⁴¹⁾

316 Gemeinsame Außenpolitik

Als dann im Mai 1960 durch Chrustschows Auftreten die Pariser Konferenz schon vor Beginn scheitert, nimmt die SPD dies zum Anlaß, sich auf eine neue Linie festzulegen: Die Opposition fordert eine gemeinsame außenpolitische Bestandsaufnahme und eine gemeinsame Außenpolitik.

41) Günter Gaus, Staatserhaltende Opposition, Reinbeck, 1966, S. 71

In der 117. Sitzung des dritten Bundestages gibt Adenauer am 24. Mai 1960 eine Regierungserklärung zur gescheiterten Pariser Konferenz ab. In der anschließenden Debatte greift Ollenhauer zwar den Kanzler noch an, es sei nicht richtig, das Scheitern der Konferenz zu einer Bestätigung der Politik der Bundesregierung umzufälschen, aber dies ist ein Rückzugsgefecht: Ollenhauer fordert eine der neuen Situation entsprechende gemeinsame Außenpolitik.⁴²⁾

Die Union lehnt in der Debatte und in den folgenden Wochen eine gemeinsame Außenpolitik ab. Sie wehrt sich mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln gegen eine gemeinsame Bestandsaufnahme und versucht, die Sozialdemokraten durch Provokation und Wiederaufnahme der Kontroversen der Vergangenheit von dieser Forderung abzubringen. Aber die Opposition ist bereit, selbst die bösesten Unterstellungen hinzunehmen und läßt sich nicht zu neuen Auseinandersetzungen hinreißen.

3161 Der 30. Juni 1960

Die außenpolitische Debatte am 30. Juni 1960 zeigt sowohl die Hartnäckigkeit der Sozialdemokraten, sich von der Forderung nach gemeinsamer Außenpolitik nicht abbringen zu lassen, als auch die Feindseligkeit der Union gegen diese Bestrebungen. Drei Tatbestände kennzeichnen die Debatte:

- a) Die Ablehnung einer gemeinsamen Außenpolitik durch die CDU/CSU.
- b) Der Versuch der Unionssprecher, die Opposition durch Provokationen vom Ziel gemeinsamer Außenpolitik abzubringen.
- c) Die Unnachgiebigkeit der Opposition, sich nicht von ihrer Forderung nach gemeinsamer Außenpolitik abbringen zu lassen.

42) Verhandlungen...3. Periode S. 6 702

31611 Die Ablehnung gemeinsamer Außenpolitik

Der CDU-Außenminister von Brentano, der die Debatte eröffnet, betont zwar, "die Stellung der Bundesregierung als Sprecherin für das ganze deutsche Volk wäre ungleich stärker, wenn über die Einmütigkeit der Haltung des deutschen Volkes in diesen Lebensfragen (der Außenpolitik) kein Zweifel aufkommen könnte", aber noch bevor er sich zu diesen Worten entschließt, lehnt er eine gemeinsame außenpolitische Bestandsaufnahme ab.⁴³⁾

Der außenpolitische Sprecher der Union Majonika polemisiert gegen die Forderung der Opposition nach gemeinsamer Bestandsaufnahme. Die Sozialdemokraten müßten eben ohne jeden Abstrich die Außenpolitik der Bundesregierung gutheißen, dann hätten sie eine gemeinsame Außenpolitik.⁴⁴⁾ Von Guttenberg versucht, nachzuweisen, daß das Abgehen der SPD von ihrem bisherigen Konzept mit dem demokratischen Sozialismus unvereinbar sei,⁴⁵⁾ während Jaeger von der CSU eine gemeinsame außenpolitische Konzeption von einem Ja der SPD zum Verteidigungshaushalt abhängig machen will.⁴⁶⁾ Am Schluß der Debatte verhindert die Union, daß die vorliegenden Anträge an den auswärtigen Ausschuß überwiesen werden, um zu vermeiden, daß über die Anträge und ihre Beratung im Ausschuß die ersten Schritte zu einer gemeinsamen Bestandsaufnahme gegangen werden.⁴⁷⁾

31612 Die Provokationsversuche der Union

Diese Ablehnung einer gemeinsamen Bestandsaufnahme ist begleitet von massierten Versuchen der Unionsredner, die alten Kontroversen wiederaufleben zu lassen. Außenminister von Brentano erinnert an sämtliche Gegenvorschläge und Ab-

43) Verhandlungen...3. Periode S. 7 040

44) Verhandlungen...3. Periode S. 7 047

45) Verhandlungen...3. Periode S. 7 076

46) Verhandlungen...3. Periode S. 7 100

47) Verhandlungen...3. Periode S. 7 103

lehnungen, die die SPD in der Vergangenheit gegen die Regierungspolitik vorgebracht haben.⁴⁸⁾ Er verlangt, die Opposition müsse erklären, ihre außenpolitischen Vorstellungen der Vergangenheit seien falsch gewesen.⁴⁹⁾

Von Brentano, Majonika und von Guttenberg versuchen, den Deutschlandplan der SPD erneut hochzuspielen,⁵⁰⁾ während Strauß eine Rede gegen die Disengagement-Vorstellungen der SPD aus den Debatten um die Atomwaffen hält⁵¹⁾ und auch die Frage der allgemeinen Wehrpflicht erneut in die Debatte bringt.⁵²⁾ Von Brentano scheint zu erkennen, daß die Sinnesänderung der Sozialdemokraten ihr Verhältnis zur Bundesrepublik überhaupt betrifft. Er fordert die Opposition auf, "nicht immer das bedenkliche Wort vom Provisorium zu gebrauchen."⁵³⁾

31613 Die Unnachgiebigkeit der SPD

Die Reden sämtlicher Sprecher der Regierungsparteien streben danach, die Gegensätze der Vergangenheit erneut hochzuspielen. Erler als zweiter Oppositionssprecher in der Debatte bemüht sich, das Scheitern der Regierungspolitik in der Frage der Wiedervereinigung darzustellen, er geht damit wenigstens teilweise auf die Provokationen der Unionssprecher, die die Gegensätze in der Debatte hochspielen wollen, ein. Anders Herbert Wehner, der die Union mit keinem Wort angreift. Er hält den widerstrebenden CDU-Politikern vor, gegenseitige Anschuldigungen über vergangene Meinungsverschiedenheiten seien sinnlos.⁵⁴⁾ Seine Rede, die unnachgiebig die Beseitigung der außenpolitischen Gegensätze anstrebt, beginnt mit den Worten, "Ich glaube, diese Debatte

48) Verhandlungen...3. Periode S. 7 041

49) Verhandlungen...3. Periode S. 7 041 und S. 7 044

50) Verhandlungen...3. Periode S. 7 044, S. 7 051 u.S.7080

51) Verhandlungen...3. Periode S. 7 088

52) Verhandlungen...3. Periode S. 7 089

53) Verhandlungen...3. Periode S. 7 045

54) Verhandlungen...3. Periode S. 7 055

kann eigentlich nichts anderes sein, als eine hoffentlich im Positiven bemerkenswerte Etappe im Ringen um das höchst-erreichbare Maß an Übereinstimmung bei der Bewältigung der deutschen Lebensfragen."⁵⁵⁾ Er weigert sich, über die Vergangenheit zuzusprechen, das Scheitern der Pariser Konferenz müsse die Parteien dazu zwingen, ihr "innenpolitisches Verhalten zueinander in die Ordnung zu bringen, die uns befähigen könnte, der gesamtdeutschen Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland gerecht zu werden."⁵⁶⁾

Wehner erklärt den Deutschlandplan der SPD "in allen Elementen" für erledigt und verteidigt den Bundeskanzler Konrad Adenauer gegen publizistische Angriffe aus der New York Times. Er endet seine Rede, die von der Versicherung getragen ist, die Opposition wolle keineswegs der Regierung ihre Vorstellungen aufzwingen, mit den Worten, die praktisch die Gegner einer gemeinsamen Außenpolitik zu schlechten Demokraten erklärt. "Innenpolitische Gegnerschaft belebt die Demokratie. Aber ein Feindverhältnis, wie es von manchem von Ihnen gesucht und angestrebt wird, tötet die Demokratie... Das geteilte Deutschland ... kann nicht unheilbar miteinander verfeindete Christliche Demokraten und Sozialdemokraten ertragen."⁵⁷⁾

War in der Vergangenheit die deutsche Teilung der zentrale Grund für die außenpolitischen Kontroversen gewesen, so ist die Teilung jetzt Anlaß, außenpolitische Gegensätze abzulehnen.

317 Das Ende der außenpolitischen Alternativen

Mit der Debatte am 30. Juni erklärt die SPD ihren festen Willen, die außenpolitischen Gegensätze der Vergangenheit zu beenden. Noch lange bemüht sich die Union, zu den alten

55) Verhandlungen...3. Periode S. 7 052

56) Verhandlungen...3. Periode S. 7 053

57) Verhandlungen...3. Periode S. 7 055

außenpolitischen Kämpfen zurückzukehren, aber die SPD läßt sich nicht mehr aus ihrer außenpolitischen Reserve locken. Die Opposition akzeptiert das "Provisorium Bundesrepublik" als vorläufig definitive politische Ordnung und macht in diesem Rahmen Politik. "Es gibt heute offensichtlich keinen erkennbaren Preis für die Wiedervereinigung außer dem der Aufgabe der Freiheit," erklärt Brandt in seiner Antwort auf die Regierungserklärung der neuen Bundesregierung am 6.12.1961.⁵⁸⁾

Die Außenpolitik soll nach dem Willen der sozialdemokratischen Opposition aus den öffentlichen Auseinandersetzungen ausgeklammert werden. Die Union, die diesem Bestreben der SPD Widerstand entgegenbringt, muß sich nun gefallen lassen, daß die SPD - lange Zeit selbst mit diesen Argumenten angegriffen - nun ihrerseits den fehlenden Willen der Regierung zu gemeinsamer Außenpolitik als unnational anprangert. Erler greift bei der Haushaltsdebatte am 24.2.1965 die CDU/CSU an, sie benütze jede Auseinandersetzung um den Verteidigungshaushalt dazu, der Öffentlichkeit ein falsches Bild über die Stellung der SPD zur Landesverteidigung zu vermitteln... "dies schadet dem deutschen Volk. Warum? - Weil es bei einem denkbaren Gegner Zweifel an dem Verteidigungswillen unseres Volkes auslösen könnte."⁵⁹⁾

58) Verhandlungen...4. Periode S. 54

59) Verhandlungen...4. Periode S. 8 315

Die scharfe außenpolitische Opposition der Sozialdemokraten zieht das Interesse der Bürger vor allem auf Fragen der auswärtigen Politik. So wird der starke Wandlungsprozeß, den die SPD während dieser Zeit auf innenpolitischem Gebiet durchläuft, nach außen nicht sichtbar.

Die erfolgreiche Wirtschaftspolitik der Union, der starke Anstieg der Masseneinkommen, die anhaltende Vollbeschäftigung und die soziologischen Veränderungen in der Gesellschaft stellen gerade die SPD vor die Notwendigkeit, ihr innenpolitisches Gesicht zu verändern.

Die SPD steht seit 1949 unter dem Zwang, über die Industriearbeiter hinaus Wählerschichten für sich zu gewinnen, wenn sie eine Regierungsmehrheit erringen will. Als reine Interessenpartei wäre sie zur immerwährenden Opposition verdammt.

Zwar rechnet Eisermann rund 51% der erwerbstätigen Bevölkerung (Haushalte) der Bundesrepublik zur Arbeiterschaft,⁶⁰⁾ aber man darf nicht übersehen, daß ein nicht unbedeutlicher Teil dieser Arbeiter (3,5 Millionen) nicht in Großbetrieben sondern im Handwerk beschäftigt ist. Die politische Haltung dieser Arbeiter ist in bedeutend geringerem Maße von ihrer ökonomischen Stellung beeinflußt als die des Industriearbeiters.

Außerdem werden die ökonomischen Bestimmungsgründe politischer Einstellungen von anderen überlagert: Die Konfession, die landmannschaftliche Herkunft, die Lebensgeschichte (fast 25% der Einwohner der Bundesrepublik sind Flüchtlinge und Ver-

60) Gottfried Eisermann, Die Struktur der sozialen Klassen in Deutschland, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 17. Jahrg. (1965), S. 572

triebene⁶¹⁾) und die tägliche Information prägen neben vielen anderen Faktoren die politische Einstellung und das Wahlverhalten der Bürger, und die Sozialdemokraten können nicht quasi selbstverständlich mit den Stimmen der 50% Arbeiter rechnen. - Ganz abgesehen davon, daß damit nur die erwerbstätige Bevölkerung erfaßt ist. Hausfrauen und Rentner werden von einer "Arbeiterpartei" ebenso wenig politisch angesprochen, wie die wachsende Gruppe der Angestellten, die in den letzten 16 Jahren von 16% auf 27,2% der Erwerbspersonen anwuchs, während der Anteil der Arbeiter relativ und absolut rückläufig ist.⁶²⁾

Darüber hinaus ist der Versuch einer Partei, Arbeiter als Arbeiter anzusprechen, fragwürdig, wenn deren höchstes soziales Ziel ein "sozialpolitisch gesichertes kleinbürgerliches Dasein" ist.⁶³⁾

Die rein wahltaktische Notwendigkeit für die SPD, vom Bild der "Arbeiterpartei" loszukommen, geben jenen Kräften innerhalb der Partei Auftrieb, die für eine Reform des Programmes eintreten.

Mit dem Ende der fünfziger Jahre tritt für die SPD die Notwendigkeit, ihr Gesicht in der Öffentlichkeit zu verändern, immer deutlicher hervor. Als sich zeigt, daß die von Schumacher und seinen politischen Erben erwartete nationalistische Reaktion in Westdeutschland ausbleibt, ist die SPD gezwungen, das Hauptgewicht ihrer Oppositionspolitik von der Außenpolitik auf die Innenpolitik zu verlagern. Das innenpolitische Konzept der SPD aber bedarf einer programmatischen Neuformulierung.

61) Eisermann, a.a.O. S. 570

62) Gesellschaft im Umbruch, Ein Leitfaden des DGB, Landesbezirk Bayern, München, 1967, S. 26

63) Eisermann, a.a.O. S. 572

Mit dem Godesberger Programm von 1959 versucht die sozialdemokratische Opposition auf die veränderte Wirklichkeit der Bundesrepublik zu antworten.⁶⁴⁾ Ihre parlamentarische Taktik bewegt sich allerdings bald mehr und mehr dahin, nicht nur die Realität der Bundesrepublik zu akzeptieren, sondern auch die politische Führung der Unionsparteien: Die SPD strebt nach einer Koalition mit der CDU/CSU.

321 Opposition in der Innenpolitik

Nach den Wahlen des Jahres 1957 beginnen die Sozialdemokraten einen letzten großen Angriff auf die Innenpolitik der Unionsparteien. Die CDU/CSU verfügt über die absolute Mehrheit im Bundestag und verabschiedet eine Reihe bedeutsamer innenpolitischer Gesetze, die auf den scharfen Widerstand der Opposition stoßen.

Die Regierung bemüht sich - allerdings ohne Erfolg - um eine Reform der Sozialpolitik, sie treibt die Liberalisierung des Wohnungsmarktes weiter voran und verabschiedet mit ihrer Mehrheit das Jugendwohlfahrtsgesetz und das Sozialhilfegesetz, das auf den Prinzipien der katholischen Soziallehre basiert.

Diese Initiativen der Regierung stoßen ebenso auf den Widerstand der Opposition, wie einige wirtschaftspolitische Maßnahmen, die die Opposition heftig kritisiert.⁶⁵⁾

3211 Die Haushaltsdebatten

Auch die Beratung des Bundeshaushaltes wird von der Opposition nach der Wahl von 1957 zum Anlaß genommen, die Politik der Regierung zur Debatte zu stellen.

Bei der zweiten Beratung des Haushaltes 1958 greift die Opposition die Politik des Kanzlers an, und Adenauer muß zwei-

64) Firker, a.a.O. S. 281

65) Anhebung der Verkehrstarife (10. Sitzung)
Gratiskatiengesetz (44. Sitzung)
Wirtschaftskonzentration (82. Sitzung)
Verkehrsfinanzgesetz (83. Sitzung)
Wohnungswirtschaftsgesetz (90. Sitzung)

mal in die Debatte eingreifen, um sich der Angriffe von Kühn, Arndt und Lohmar zu erwehren.⁶⁶⁾ Das gleiche Bild einer angreifenden Opposition zeigt am folgenden Tag der SPD-Abgeordnete Rhode, der die Sozialpolitik der Bundesregierung einer scharfen Kritik unterzieht.

Auch bei der dritten Beratung der Bundeshaushaltes 1958 behält die Opposition die Initiative. Nach den haushaltstechnischen Vorträgen der Experten der beiden großen Fraktionen greift Erler die allgemeine Politik der Bundesregierung scharf an.⁶⁷⁾ Er attackiert den Stil des Kanzlers und der Unionsparteien, wirft ihnen Manipulationsversuche am Wahlrecht vor und beschuldigt die Regierungsgruppe der Verderbung des gesamten politischen Klimas. Auf diesen Angriff antwortet die Union ebenso wie auf die Angriffe Kurlbaums gegen die Wirtschaftspolitik der CDU/CSU mit der Behauptung, diese Angriffe auf die Regierung entsprächen nicht den Erfordernissen des parlamentarischen Stils.⁶⁸⁾

Der Bundeshaushalt 1959 ist von dem geplanten Überwechsel Adenauers ins Präsidentenamt und von seinem folgenden Verzicht geprägt. Bei der dritten Beratung greift Ollenhauer den Kanzler deshalb scharf an, der eigentliche Höhepunkt oppositionellen Verhaltens gegenüber einem Kanzler, der die Institutionen der Republik mißachtet, bleibt allerdings aus. Ollenhauer: "Man hat gesagt, die Opposition, die Sozialdemokratie, habe die Absicht, im Zusammenhang mit dieser Debatte

66) Verhandlungen...3. Periode S. 1 955ff.

67) Verhandlungen...3. Periode S. 2 149ff.

68) Verhandlungen...3. Periode S. 2 158

Verhandlungen...3. Periode S. 2 260

ebenso Kliesing, der für die Union antwortet, als die SPD in der Haushaltsdebatte des Verteidigungsministeriums 1962 die Affaire des Ministers Strauß scharf kritisiert. Kliesing: "Wenn ein unvoreingenommener Besucher dieses Hauses den Saal zu Beginn der Rede des Kollegen Erler betreten hätte, dann hätte er vielleicht vermutet, daß hier über den Herrn Minister zu Gericht gesessen werde... Aber er wäre wohl kaum eher als fünf Minuten vor Abschluß der Rede des Herrn Erler auf den Gedanken gekommen, daß es sich hier um eine Haushaltsdebatte handle, und daß sich der Bundestag den Kopf darüber zerbreche, ob er den Riesenbetrag von 15 Milliarden DM an Steuergroschen auch richtig für die Verteidigung ausgabe." (6.4.1962)

ein Mißtrauensvotum einzubringen, um die CDU/CSU vor eine Entscheidung ihrer Treue gegenüber Dr. Adenauer zu stellen ... auch ohne Ihren gestrigen Beschluß, wie ein Mann ein solches Mißtrauensvotum abzulehnen, hätten wir es nicht eingebracht." ⁶⁹⁾

Wie sehr es der Opposition gelungen ist, in den beiden vergangenen Haushaltsdebatten die Regierungsmehrheit in die Defensive zu drängen, wird bei den Beratungen des Haushaltes 1960 an der Reaktion der Union deutlich. Waren bislang die Haushaltsdebatten besonders bei der Eröffnung als Dialog zwischen Regierung und Opposition geführt worden, so bricht die regierende Mehrheit nun mit dieser Tradition. Sie schickt nunmehr ihre Redner wie in den anderen Debatten im Bundestag als erste nach dem Minister in die Auseinandersetzung.

322 Die Sozialpolitik als Hauptfeld der Opposition

Die Opposition versteht es in den folgenden Debatten, den Zeitpunkt ihres Angriffes selbst zu bestimmen und auch auf diese Weise der Regierung überraschende Niederlagen beizubringen. ⁷⁰⁾ Wobei sich das Schwergewicht ihrer Angriffe besonders auf das Gebiet der Sozialpolitik verlagert.

69) Verhandlungen...3. Periode S. 4 010

70) Deist hält seine Grundsatzrede gegen die Privatisierung des VW-Werkes in der 2. Beratung beim §1 des Gesetzes. Schmücker protestiert dagegen, er sei darauf nicht vorbereitet.
(Verhandlungen...3. Periode S. 5 853)

ebenso: Barzels Reaktion auf Arndts Rede gegen das Jugendwohlfahrtsgesetz; er sei darauf nicht präpariert.
(Verhandlungen...3. Periode S. 8 530)

Die Reduktion der Aktivität der Opposition auf das Feld der Sozialpolitik ist die Wiederaufnahme einer Tradition, die durch die außenpolitische Orientierung der Sozialdemokraten verschüttet worden war.

Schon im kaiserlichen Reichstag,⁷¹⁾ besonders aber in der Weimarer Republik,⁷²⁾ lag das Hauptfeld der sozialdemokratischen Aktivität in der Sozialpolitik.

Diese Beschränkung ist ein Ausfluß des Selbstverständnisses der Sozialdemokraten, die sich als Interessenvertretung der Arbeitnehmer verstehen. Dahinter steht die Vorstellung, daß sich die Interessen von Arbeitnehmern auf Rentenversicherung, Krankenversicherung und ähnliche Fragen beschränken und daß damit die Fragen der sozialen Sicherung ein Primat sozialdemokratischer Politik beanspruchen müssen.

Der alte "Zunftgeist", den Rosenberg bei der Sozialdemokratie vor 1919 feststellt, der zu einer "proletarischen Berufspolitik" geführt habe, findet seinen direkten Ausfluß in der aktiven Vertretung des Berufsinteresses der abhängig Beschäftigten. Nach dem Wegfall der außenpolitischen Kontroversen beherrscht er von neuem das Denken der Sozialdemokratie.

Bei aller Betonung des Gedankens der Volkspartei versteht sich die SPD in erster Linie als Interessenvertretung, und ihr parlamentarisches Verhalten ist hiervon geprägt. Als Partei der Interessenvertretung tritt sie aber nicht mit einem Führungsanspruch, sondern mit einem Vertretungsanspruch auf, der erst im Kompromiß mit anderen Interessen das Konzept einer Gesamtordnung ergibt. Die massierte und einseitige Verlagerung der sozialdemokratischen Aktivität auf das Feld der Politik der sozialen Sicherung hat als politische Konsequenz das Streben nach einer Koalition, nicht die Forderung nach Regierungsmacht.

71) Rosenberg, Die Entstehung der Weimarer Republik, Frankfurt/M., 1962, S. 46f.
Rosenberg, Die Geschichte der Weimarer Republik, Frankfurt/M., 1962, S. 11f. und S. 29

72) Rosenberg, Geschichte, a.a.O. S. 174ff.

Am 29.9.1960 erzwingt die Opposition durch die Einbringung mehrerer Anträge eine sozialpolitische Debatte über die Frage der Lohnfortzahlung an Arbeiter im Krankheitsfalle. Der Abgeordnete Schellenberg greift die sozialpolitische Zerrissenheit der Regierungsfraktion an und wirft der Regierung Ziellosigkeit in der Sozialpolitik vor.⁷³⁾ Nun ist es die Union, die sich darum bemüht, diese und die folgenden Auseinandersetzungen vom Plenum in die Ausschüsse zu verlagern. Horn von der CDU/CSU drückt sich um eine Stellungnahme zu den Anträgen der SPD herum und verweist auf die Möglichkeit, alle Fragen im sozialpolitischen Ausschuß zu behandeln.⁷⁴⁾

Die nämliche Haltung zeigt die Union am 3. Mai 1961 bei der zweiten Beratung des Sozialhilfegesetzes, als die Oppositionssprecher die Kontroverse um den Entwurf ins Plenum tragen. Metzger (SPD) kritisiert in scharfer Rede die antipluralistische Grundvorstellung des Gesetzentwurfes, worauf ihm Maucher von der Regierungsmehrheit entgegenhält, "wenn die beiden Vorredner Gelegenheit genommen hätten, im Ausschuß mitzuberaten und das zu sagen, was sie jetzt hier gesagt haben, hätten wir viel Zeit gespart."⁷⁵⁾ Der Abgeordnete Könen von der SPD decouvriert die dahinterstehende Taktik der Union: "... daß ausgerechnet der Mann, der in unserem Ausschuß am laufenden Band bei jeder Debatte über einen Paragraphen gesagt hat 'Abstimmung - Abstimmung',herkommt und sagt, darüber sei zu wenig debattiert worden, das ist ein starkes Stück."⁷⁶⁾

Abstimmung, nicht Debatte der kontroversen Punkte ist gerade beim Sozialhilfegesetz die Taktik der Regierungsmehrheit. In der folgenden Sitzung des Bundestages wird eine regelrechte "Verschwörung des Schweigens" (Jahn) sichtbar. Kein Sprecher der Union meldet sich mehr zu Wort. Die Redner der Opposition

73) Verhandlungen...3. Periode S. 7 249 ff.

74) Verhandlungen...3. Periode S. 7 257

75) Verhandlungen...3. Periode S. 9 034

76) Verhandlungen...3. Periode S. 9 043

bleiben unter sich und Jahn kann zu Beginn der 3. Beratung des Sozialhilfegesetzes unwidersprochen von einer "liederlichen" Methode der Regierungsmehrheit sprechen, die eine Entwürdigung des Parlaments darstelle.⁷⁷⁾

Unberührt von den nach Mitte 1960 immer wieder anklingenden Gemeinsamkeitsappellen greifen die Sozialpolitiker der Opposition die Bundesregierung unerbittlich an. Überragende und beherrschende Figur der sozialpolitischen Auseinandersetzungen ist der SPD-Abgeordnete Schellenberg.

Der Vorsitzende des sozialpolitischen Ausschusses versteht es immer wieder, sekundiert von seinem Fraktionskollegen Rhode, die Sozialpolitik der Union mit schärfster Kritik zu belegen.

"Wir stellen fest, daß offensichtlich die Pläne für die weitere Gestaltung der Sozialpolitik im Kreise der Regierungsparteien noch sehr umstritten und wenig ausgegoren sind," erklärt er im Schlußwort nach der Debatte über die große Anfrage der SPD zur Sozialpolitik am 15. Juni 1962.⁷⁸⁾ Schellenberg spricht die Hälfte der gesamten Debattenzeit und treibt die Regierung ständig in die Defensive.

Die Führungslosigkeit, die in der Sozialpolitik unter dem Minister Blank bei der Regierungsmehrheit um sich greift, wird von der sozialdemokratischen Opposition im Parlament immer wieder aufgegriffen, diskutiert und kritisiert. Immer wieder weisen die Oppositionssprecher auf wechselnde Beschlüsse der Regierungskoalition hin,⁷⁹⁾ deren Schwierig-

77) Verhandlungen...3. Periode S. 9 083

Das gleiche Verhalten zeigt Arbeitsminister Blank, der am 22.2.1962 auf die große Anfrage der SPD zur Sozialpolitik nicht antwortet. (16. Sitzung der 4. Periode)

78) Verhandlungen...4. Periode S. 1 465

79) Schellenberg am 29.9.1960: "wer dreimal innerhalb kurzer Zeit zum gleichen Thema unterschiedliche Beschlüsse faßt, kann sich den Fragenkreis nicht gründlich genug überlegt haben." (Verhandlungen ...3. Periode S. 7251)
Rhode in der nämlichen Debatte (Verhandlungen...3.Periode S.7261)
Schellenberg am 23.2.1961 (Verhandlungen...3.Periode S.8219ff.)
Schellenberg am 22.2.1963 (Verhandlungen...4. Periode S. 487)
Rhode in derselben Debatte (Verhandlungen...4.Periode S.479ff.)

keiten nach der Wahl 1961 durch den Koalitionsbeitritt der FDP weiter zunehmen.

In der Sozialpolitik ist es auch nicht die Opposition, die die Forderung nach Gemeinsamkeit vorträgt, wie auf den anderen Gebieten, sondern der Ressortminister selbst. - In der Frage der Kriegsopferversorgung vom Kabinett und der eigenen Koalition im Stich gelassen und von den Sozialdemokraten hart bedrängt, erklärt Blank zu seinem Regierungsentwurf: "Wir gehen damit... bis an die Grenze des Möglichen... wer glaubt, daß mehr getan werden müsse oder könne, der müßte der Bundesregierung allerdings helfen, aus ihrer sehr schwierigen finanziellen Situation herauszufinden..."⁸⁰⁾ Nachdem es den permanenten Angriffen der Opposition gelungen ist, Arbeitsminister Blank immer schärferer Kritik zu unterziehen, nimmt Erhard an seiner Stelle Katzer in sein umgebildetes Kabinett und die Opposition stellt ihre Angriffe auf sozialpolitischem Gebiet ein. Im Gegensatz zu Blank ist Katzer ein Anhänger der großen Koalition.

80) Verhandlungen...4. Periode S. 3 801

Das Streben der Opposition nach einer
=====

Koalition mit der regierenden Mehrheit
=====

"Einer der Gründe, weswegen die SPD im Jahre 1949 b e w u ß t in die Opposition gegangen ist, war, daß wir der Meinung gewesen sind, daß die parlamentarische Demokratie bei uns in Deutschland nur dadurch funktionsfest gemacht werden könne, daß eine starke Partei in die Opposition geht, die den Staat bejaht... Nur so könne verhindert werden, meinten wir, daß die Unzufriedenen, die es ja immer geben wird, sich radikalen Parteien anschließen müssen, die den Staat verneinen."

Carlo Schmid in "Der Wähler" 1955
Heft 11 S. 504

Nach den für die Sozialdemokraten zwar einen Stimmenzuwachs, aber nicht den Wahlsieg bringenden Wahlen des Jahres 1961 wird der schon vorher vorhandene Wunsch der SPD nach einer großen Koalition vorherrschend. Der Wegfall der außenpolitischen Gegensätze macht die im parlamentarischen Betrieb der Bundesrepublik vorherrschende Tendenz zur kollegialen Zusammenarbeit zur dominanten Richtung der politischen Entwicklung.

Die Resignation der Sozialdemokraten, die trotz ihrer Stimmengewinne den Unionsparteien die Regierungsbildung überlassen müssen, führt zu einem Streben nach Teilhabe an der Regierung. Die FDP wechselt von den Oppositionsbänken, die sie vor der Wahl innehatte, wieder in die Regierung zurück und führt so dem Regierungsblock die Stimmen und Parlamentssitze wieder zu, die die Union verloren hat. Die Sozialdemokraten sehen unter diesen Umständen ihre Chance, an die Regierung zu kommen, in einer Koalition mit der Union. Diese Einschätzung der Lage muß den Willen der Opposition, die Regierung scharf anzugreifen, beeinträchtigen, sieht sie doch in der Union ihren möglichen Koalitionspartner von morgen.

Die parlamentarischen Initiativen der SPD sind mehr und mehr von dem Willen getragen, "ihre Beachtungswürdigkeit und Regierungsfähigkeit unter Beweis zu stellen."⁸¹⁾ Ihre Funktion als Oppositionspartei kann die SPD auf diese Weise nur ungenügend erfüllen.

331 Das erste Angebot: München 1956

Erste Anzeichen der Bereitschaft der SPD, in eine große Koalition mit den Unionsparteien einzutreten, zeigen sich schon Mitte der fünfziger Jahre. Auf dem Parteitag in München 1956 werden sie deutlich.

Die außenpolitische Alternative der SPD ist im Jahre 1956 schon längst auf einen graduellen Unterschied zusammengeschrumpft, und der Vorsitzende Ollenhauer weiß auch, daß die entscheidenden Weichenstellungen stattgefunden haben. Zwar betont er den Wunsch der Opposition nach einer Revision der Militärpolitik der Bundesrepublik, aber er muß andererseits erklären, "unsere Entscheidungen über die Mittel und Formen dieser Auseinandersetzungen werden bestimmt durch die grundsätzliche ^{Wartung} der Sozialdemokratie, die die parlamentarische Grundordnung der Bundesrepublik bejaht, und die eine Regelung dieser Frage (des Wehrbeitrages) soweit sie mit den von der Bundesrepublik abgeschlossenen internationalen Verträgen verbunden ist - im Rahmen der mit den Verträgen selbst gegebenen Revisionsmöglichkeiten anstrebt... Ebenso wird sich die sozialdemokratische Partei nie bereitfinden, auf außenpolitischem Gebiet eine Politik der Zerreißung internationaler Verträge, die verfassungsmäßig zustande gekommen sind, zu betreiben."⁸²⁾

Die außen- und wehrpolitische Alternative der oppositionellen SPD besteht im Jahre 1956 als mögliche Regierungspolitik nach

81) Friedrich Baerwald, Die Verbände in der Demokratie der Gegenwart, in: ZfP, 1963, Heft 1, S. 62

82) Protokoll der Verhandlungen des Parteitages der SPD vom 10.-14. Juli 1956 in München, o.J. S. 48

1957 nicht mehr. Der Berliner Delegierte Brandt kann dies deutlicher aussprechen als der Parteivorsitzende. "Eine große Partei, die regieren will, kann den Fragen der staatlichen Gewalt nicht ausweichen. So möchte ich in der uns vorgelegten EntschlieÙung das Wort von der Revision der Militärpolitik auffassen."⁸³⁾

Der Verlust der außenpolitischen Alternative ist in München den wenigsten Sozialdemokraten voll zu Bewußtsein gekommen; aber die sozialdemokratische Führung verlegt in München den zweiten Teil ihrer Aktivität und Selbstdarstellung auf den Schwerpunkt der Innenpolitik. Daneben aber macht der Parteivorsitzende Ollenhauer unverhüllte Koalitionsangebote an die Union. Obwohl die SPD sowohl in Nordrhein-Westfalen als auch in Bayern Landesregierungen gegen die in Bonn regierenden Unionsparteien gebildet hat, will der SPD-Vorsitzende nach dem erhofften Wahlsieg im Jahre 1957 die Union nicht auf die Oppositionsbänke verweisen. Beifall von den Delegierten erhält er zwar nur, als er betont, es gäbe auch demokratische Regierungsmöglichkeiten ohne die CDU/CSU, aber der Vorsitzende will etwas anderes: "Es ist nicht die Absicht und das Ziel der Sozialdemokratie, jetzt mit umgekehrten Vorzeichen die Adenauer-Politik der Blockbildung gegen eine andere große Partei etwa zu wiederholen... Die Blockpsychose, die während der ganzen Zeit die Innenpolitik beherrscht hat, muß überwunden werden."⁸⁴⁾ Der Gedanke oppositionsloser harmonischer Allparteienregierung klingt an, als Ollenhauer erklärt, man wolle mit allen demokratischen Kräften bei der Gestaltung der inneren Ordnung zusammenarbeiten, denn dieses Zusammenwirken ist für Ollenhauer nicht das Zusammenwirken zwischen Regierung und Opposition, sondern die Zusammenarbeit einer Regierung unter sozialdemokratischer Führung.

83) Protokoll München, a.a.O. S. 63

84) Protokoll München, a.a.O. S. 70f.

332

Über gemeinsame Außenpolitik zur gemeinsamen
Regierung

Aus den Wahlen im September 1957 geht die SPD nicht wie erhofft als stärkste Partei hervor. Die Union erringt die absolute Mehrheit. So bleibt es beim alten "System der Blockbildung", aber die Sozialdemokraten geben ihr Ziel einer gemeinsamen Regierung der großen Parteien nicht auf.

Ein letztes Mal versucht die Opposition eine große außenpolitische Alternative zur Politik der Union zu entwerfen; aber die große Kampagne gegen die atomare Ausrüstung der Bundeswehr und für eine atomwaffenfreie Zone in Mitteleuropa wird noch vor den Wahlen 1961 eingestellt. Danach ordnet die sozialdemokratische Bundestagsfraktion ihre parlamentarische Taktik mehr und mehr dem Ziel einer großen Koalition mit der Union unter.

1960, als Herbert Wehner am 30. Juni seine Rede für eine gemeinsame Außenpolitik hält, denkt er weiter; ihm geht es nicht nur um eine gemeinsame Außenpolitik von Regierung und Opposition. Wehner will eine gemeinsame Bundesregierung - nach den Wahlen. Er spricht über die Möglichkeit einer Koalition mit der Union und erklärt dann, "keine Angst, nicht darum geht es am Schluß der Legislaturperiode" und als der Beifall seiner Fraktion darauf wieder abklingt, "... ich meine: vor den Wahlen."⁸⁵⁾

Nach den Wahlen versuchen die Sozialdemokraten dann in die Regierung einzutreten, der Versuch mißlingt - aber die Möglichkeit einer sozialdemokratischen Regierungsbeteiligung bleibt nach dem Willen der Opposition auf der Tagesordnung.

In der Debatte über die Regierungserklärung der CDU-FDP-Regierung am 6.12.1961 erklärt Brandt, dies sei nicht die Regierung, die die SPD für notwendig halte.⁸⁶⁾ Weiter unten

85) Verhandlungen...3. Periode S. 7 058

86) Verhandlungen...4. Periode S. 53

polemisiert er allerdings noch weitergehend gegen das "Gegeneinander der demokratischen Parteien", das "eine Anzahl guter Kräfte und Personen" durch die giftige Atmosphäre der Kanzlerdemokratie "kaltlächelnd verschlissen" habe.⁸⁷⁾ Auch Ollenhauer betont am Schluß der Debatte, es habe "nicht an der Weigerung der Sozialdemokraten gelegen, in dieser schwierigen Situation ihren Teil an Verantwortung auch in der Regierung zu übernehmen." Das sei eine wesentliche Feststellung auch für die Zukunft.⁸⁸⁾

Die gleiche koalitionswillige Opposition zeigt sich auch am 7.2.1963 in der Debatte über die Regierungserklärung nach der Neubildung des Kabinetts Adenauers. Ollenhauer hält eine äußerst zurückhaltende Rede, und als Mende darauf die SPD angreift, sie sei keine Opposition sondern eine Koalitionspartei im Wartestand, antwortet ihm Erler, die Bereitschaft der SPD, Regierungsverantwortung zu übernehmen, sei sicherlich stärker entwickelt als die der FDP, in die Opposition zu gehen, nur habe die Union Angst, vor dem Gewicht sozialdemokratischer Minister im Kabinett. "Aber, was nicht ist, kann ja noch werden."⁸⁹⁾ Für die SPD jedenfalls bleibe die große Koalition durchaus auf der Tagesordnung. Das sei ein heilsamer Faktor der Unruhe für die Beteiligten.

3321 Kooperativer Parlamentarismus

Das Modell außenpolitischer Zusammenarbeit wird von der Opposition mehr und mehr auf den gesamten Parlamentsbetrieb übertragen. Es beginnt nun jene Zeit sozialdemokratischen Abwartens, Drängens und in die Regierung Strebens, dessen Ergebnis dann die große Koalition im Jahre 1966 ist. Bis zum November 1966 sind fast alle parlamentarischen Debatten durch eine

87) Verhandlungen...4. Periode S. 63

88) Verhandlungen...4. Periode S. 123
Auch Brandt betont, die Opposition werde sich so verhalten, "daß sie jederzeit imstande ist, auch Regierungsverantwortung tragen zu können." (Verhandlungen ...4. Periode S. 64)

89) Verhandlungen...4. Periode S. 2 621

zurückhaltende Sozialdemokratie gekennzeichnet, deren Kritik an der Regierung meist von Bemerkungen begleitet sind, die betonen, wie sehr es die SPD-Abgeordneten begrüßen würden, wenn die Regierung sich ihren Ratschlägen und Vorstellungen nicht verschließen würde.

Die neu zustandegekommene, alte Koalition zwischen Union und FDP wird abgelehnt, ihr Zustandekommen kritisiert und ihre Regierungsfähigkeit bestritten. Aber die Sozialdemokraten ziehen daraus nicht die Konsequenz scharfer Angriffe und eines deutlichen Alternativkonzepts gegenüber der Regierung. Die Kritik gegen die Regierungskoalition reduziert sich weitgehend auf die formale Kategorie der fehlenden gemeinsamen Regierung. Deren Fehlen, nicht ihre politischen Handlungen, wirft die Opposition der Regierung vor. "Die Gemeinsamkeit erhielt ihr sozialdemokratisches Ethos dadurch, daß man sie, um das 'Ganze' zu erhalten, zur 'Forderung' erhob..."⁹⁰⁾

Der Sprecher der SPD Alex Möller erklärt bei der dritten Beratung des Bundeshaushaltes 1961, "Es gibt gewisse parlamentarische Gepflogenheiten... im Verkehr zwischen der Bundesregierung und dem Parlament... Man soll in wichtigen Fragen der Außenpolitik oder der Situation in Berlin die Vorsitzenden der Fraktionen des Hohen Hauses vertraulich in Gesprächen informieren. Man soll versuchen, dabei eine gemeinsame Ausgangsposition für das weitere Verhalten auch im Parlament zu finden. Ja, meine Herren von der Regierung, warum erfolgt nicht einmal ein solches Gespräch mit den Vertretern der drei Fraktionen, wenn es sich um eine ernste wirtschafts- und konjunkturpolitische Situation handelt...? Demokratie soll ja in der Führung von Gesprächen bestehen..., daß man von der gleichen Basis aus diskutiert und überlegt, um gemeinsam den richtigen Weg zu finden."⁹¹⁾

90) Wolf-Dieter Narr, a.a.O. S. 222

91) Verhandlungen...4. Periode S. 1 087
ebenso fordert Carlo Schmid interfraktionelle Kompromisse, in: Der Abgeordnete zwischen Partei und Parlament, in: Die neue Gesellschaft, Jahrg. 6, Heft 6, S.442

Die gleiche Gespräche-Demokratie, die der großen Kontroversen entbehren kann, fordert Möller bei der ersten Lesung des Bundeshaushaltes 1964 abermals. Die Sozialdemokraten seien bereit und gewillt, der Regierung zu helfen, man solle ihnen doch zuhören. "Wir Sozialdemokraten haben uns in diesem Bundestag redlich abgemüht zu verhindern, daß sich die Koalitionsmehrheit in einer finanzwirtschaftlichen Sackgasse festrennt, und wir haben immer wieder vernünftige Vorschläge zur Debatte gestellt. Und wenn nicht allzuoft Rechthaberei als Mittel der Politik angesehen würde, hätte die jetzige Regierung einen besseren Start haben können. Es fehlt seit Jahren die Erkenntnis, die der neue Bundeskanzler in der richtigen Formulierung ausgedrückt hat, daß die Opposition ein notwendiger und vollwertiger Bestandteil des parlamentarisch-demokratischen Systems ist. Das bedeutet in vollem Umfange Verantwortung tragen, und dieser staatspolitischen Aufgabe gerecht zu werden, ist unser ständiges Bemühen. Deswegen die Forderung unserer Fraktion: An Stelle von Rechthaberei und Parteiegoismen muß immer das bessere Argument Mittel der Politik sein."⁹²⁾

Daß es nicht die Aufgabe der Opposition ist, wie Möller dies fordert, mitzuregieren, sondern die Fehler der Regierung aufzudecken und der Öffentlichkeit vor Augen zu führen, wollen die Sprecher der SPD-Fraktion nicht wahrhaben. Sie fordern Zusammenarbeit und guten Willen. Möller in der angeführten Rede: "Ich wäre den Damen und Herren der Koalitionsmehrheit dankbar, wenn sie sich diesmal dazu entschließen könnten, die den Verteidigungshaushalt betreffenden Überlegungen, die ich jetzt vortragen will, nicht aus der Sicht Koalition - Opposition zu beurteilen."⁹³⁾ Möller schließt seine Haushaltsrede mit einer Betonung des Konstruktiven seines Beitrages, der die Verantwortlichkeit der SPD erkennen lasse.⁹⁴⁾

92) Verhandlungen...4. Periode S. 4 854

93) Verhandlungen...4. Periode S. 4 857

94) Verhandlungen...4. Periode S. 4 859

So kann es nicht ausbleiben, daß Strauß nach Möller feststellt, die ganze Rede habe "beinahe wie Zustimmung zur Regierungspolitik geklungen."⁹⁵⁾

Am 1. Juli 1964 stimmen die Sozialdemokraten auf der Bundesversammlung für Heinrich Lübke, der in der Koalition vor allem deswegen umstritten ist, weil er als ein Anhänger einer großen Koalition gilt.

Alle Versuche, in der 4. Wahlperiode eine große Koalition zu bilden, scheitern, und so beleben sich die Auseinandersetzungen um den Bundeshaushalt gegen Ende der Wahlperiode erneut. Aber die Opposition ist nicht mehr die treibende Kraft, die der Regierung die Initiative in der Debatte nimmt.

Bis auf wenige Angriffe gegen die Regierung⁹⁶⁾ bleibt die Opposition zurückhaltend.⁹⁷⁾

3322 Keine deutlichen Gegensätze

In fast allen Debatten der 4. Wahlperiode stellt sich die sozialdemokratische Bundestagsfraktion nicht in Gegensatz zur Regierung; sie bemüht sich vielmehr darum, neben die Kataloge zu lösender Aufgaben, die die Regierung verkündet, eigene, meist weitergehende Kataloge zu stellen.⁹⁸⁾ Die Sozialdemokraten verstehen sich als Konkurrenz, nicht als Opposition zur Regierungspartei.

95) Verhandlungen...4. Periode S. 4 871

96) Bericht des Wehrbeauftragten (153. Sitzung)
Erhöhung der Postgebühren (135. Sitzung)
Abhöräffäre (124. Sitzung)

97) Erhöhung des Arbeitnehmerfreibetrages bei der Lohnsteuer (19. Sitzung)
z.B.: Steuersenkungsdebatte (96. Sitzung)
Anfrage: Verbraucherschutz (99. Sitzung)
Auswärtige Kulturpolitik (101. Sitzung)
Konjunkturpolitik (133. Sitzung)
siehe oben S. 103 Fußnote 23

98) z.B.: Brandt am 6.12.1961 (Verhandlungen...4. Periode S. 53ff.)
Erlar am 7.2.1963 (Verhandlungen...4. Periode S. 2622ff.)
Erlar am 24.10.1963 (Verhandlungen...4. Periode S. 4257ff.)

Diese Konkurrenzgesinnung der Opposition läßt sie den Gesetzentwürfen der Regierung zustimmen, wenngleich sie immer wieder Bedenken anmeldet; und auch wenn die Sozialdemokraten ein Gesetz ablehnen, ist dies meist nicht mit einer politischen Debatte verbunden, in der die materiellen Gründe hierfür deutlich dargestellt werden. Die Opposition erklärt vielmehr bedauernd, sie könne nicht zustimmen, da ihre Vorschläge keinen Eingang in den endgültigen Text gefunden hätten.

Der Verlust an Aggressivität der Opposition hat seine zentrale Ursache in der Unsicherheit der SPD, eigene Konzeptionen deutlich darzustellen und den Regierungsvorstellungen entgegenzuhalten. Dies zeigt sich vor allem in dem Verzicht der Opposition auf kritische Angriffe auf die Regierungspolitik und im Verzicht, von der Regierung *a n d e r e* politische Handlungen zu verlangen. Die SPD entwickelt keine Alternativen in Teilbereichen.

Ob es sich um die Verteidigungspolitik handelt⁹⁹⁾, ob die SPD in der Landwirtschaftspolitik nicht wagt, das vollkommene Scheitern der Politik der Union deutlich darzustellen,¹⁰⁰⁾

99) In der Haushaltsdebatte am 9.5.1963 beispielsweise betonen Erler (Verhandlungen...4. Periode S. 3 561), von Hassel (Verhandlungen...4. Periode S. 3 568) und Merten (Verhandlungen... 4. Periode S. 3 585) übereinstimmend, daß es keine Kontroversen gäbe. - Die Nicht-Zustimmung der SPD zum Verteidigungshaushalt bleibt unbegründet.

100) Die SPD-Sprecher bemühen sich im Gegenteil, durch Detailkorrekturen und Forderungen nach Mehrausgaben für die Bauern, die Regierung zu übertreffen. (z.B. Schmid und Frehsee in der 16. Sitzung - Verhandlungen... 4. Periode S. 521ff., - Bading am 13.2.1963 - Verhandlungen...4. Periode S. 2 746 - oder Marquardt am 13.2.1963 - Verhandlungen...4. Periode S. 2 756ff.)

oder ob die SPD auf anderen Gebieten ihre Aussagen auf Stil-
kritik der Union beschränkt,¹⁰¹⁾ Alternativen bietet die
SPD nicht mehr an. "Da die Exponenten des Regierungskurses...
immer zugleich Symbole der auch von der Opposition grund-
sätzlich gebilligten Politik waren, konnte sich die Kritik
der SPD nur gegen ein manifest unkorrektes Verhalten der
Minister, nicht aber gegen deren anfechtbare Sachentschei-
dungen richten."¹⁰²⁾ Die sozialdemokratischen Sprecher be-
schränken sich auf die Forderung nach Einrichtung von

-
- 101) z.B.: Lohmar am 13.2.1962 in der Wissenschaftsdebatte
(Verhandlungen...4. Periode S. 2 690)
Ollenhauer am 7.2.1963 auf die Regierungserklärung
(Verhandlungen...4. Periode S. 2 955ff.)
Die gesamte Debatte um den Haushalt 1963
(74., 75. und 76. Sitzung)
Erler am 24.10.1963 auf die Regierungserklärung
(Verhandlungen...4. Periode S. 4 257ff.)
Erler am 25.6.1964 über den Wehrbeauftragten
(Verhandlungen...4. Periode S. 6 553ff.)
Faul am 11.12.1964 über den Wehrbeauftragten
(Verhandlungen...4. Periode S. 7 595ff.)
Schäfer am 21.1.1965 in der Verteidigungsdebatte
(Verhandlungen...4. Periode S. 7 740)
Frau Schanzenbach am 10.2.1965 zum Bundeskinder-
geldgesetz
(Verhandlungen...4. Periode S. 7 960ff.)
Schellenberg am 2.4.1965 zur Härtenovelle für
die gesetzliche Rentenversicherung
(Verhandlungen...4. Periode S. 6 298f.)
Schellenberg am 6.7.1965 zum Mutterschutzgesetz
(Verhandlungen...4. Periode S. 10 068)
- 102) Walter Euchner, Zur Lage des Parlamentarismus, in:
Schäfer/Nadelmann, Der CDU-Staat, München, 1967 S. 66

Kommissionen, Gutachtergremien und Sachverständigenausschüssen,¹⁰³⁾ die der Opposition anscheinend das Entwerfen von Alternativen zur Regierungspolitik abnehmen sollen.

So wie der Regierung die Nichtaufnahme der Sozialdemokraten zum formalen Hauptvorwurf gemacht wird, wird ihrer Politik die formale Alternative zu gründender Sachverständigen-gremien entgegengehalten.¹⁰⁴⁾ Die Opposition will anscheinend nicht ihre Konzeption, sondern die Ergebnisse von Gutachtergremien der Regierungspolitik gegenüberstellen. Sie akzeptiert damit stillschweigend die behauptete Stellung der Regierung "über den Gruppen" und will sie mit der angeblich auch "über den Gruppen" stehenden Wissenschaftlichkeit von Beiräten konfrontieren.

Die Gegensätze von Regierung und Opposition werden zu Organisationsproblemen, zu behaupteten persönlichen Unfähigkeiten, zu technischen Differenzen und zu Fragen der unterschiedlichen Beurteilung der Belastbarkeit des Bundeshaushalts.

103) z. B.: 9. Sitzung: Expertenkommission zur Vorbereitung der Finanzreform

16. Sitzung: soziale Studienkommission

33. Sitzung: Institut für Mittelstandsforschung

36. Sitzung: Beirat für Ausbildungsförderung

94. Sitzung: Studienkommission zur Ausarbeitung von Vorschlägen für das Beamtenrecht

97. Sitzung: Sachverständigenkommission für die Krankenversicherungsreform

98. Sitzung: Preis und Verbraucherrat

usw.

104) Zur dahinterstehenden Ideologie der Sachlösungen siehe W.-D. Narr, a.a.O. S. 219

Die Folge dieser auf technische Fragen beschränkten Opposition ist eine Loslösung der Gegensätze von der Gesellschaft, für die diese Politik gemacht werden soll. Die Differenzen zwischen Regierung und Opposition werden für die Betroffenen uninteressant und bedeutungslos. Die Politik wird "abstrakt" und unverständlich für die Gesellschaft, zu der sie keine sichtbare direkte Beziehung mehr hat. Durch das Fehlen kontroverser Debatten beim Entscheidungsprozeß, durch das Fehlen der erklärenden Rede neben der Handlung wird der gesellschaftspolitische Bezug der parlamentarischen Entscheidungen nicht mehr sichtbar und deutlich.

Die Sozialdemokraten verlieren im Verlaufe ihres Strebens nach einer großen Koalition auch in den Augen der Wähler mehr und mehr das Profil einer Oppositionspartei. Sie gewinnen schrittweise die Bereitschaft führender Unionspolitiker, die SPD an der Macht partizipieren zu lassen, bezahlen dafür aber den Preis des Verlustes sichtbarer Alternativität zur CDU/CSU gegenüber dem Wähler.

Die Bereitschaft einer Oppositionspartei, die Grundstrukturen der gesellschaftlichen Realität anzuerkennen in dem Maße, in dem sie die Chance erhält, die Regierung zu übernehmen, wird bei der SPD darüber hinausgehend zur Bereitschaft, die machtpolitische Realität der Führung der Union zu akzeptieren.

33221 Die "Spiegel-Affäre"

Der Versuch, die Konfrontation mit der Regierung zu vermeiden, wird in der sogenannten "Spiegel-Affäre" auf eindrückliche Art sichtbar. Die Sozialdemokraten bemühen sich, die "Nacht- und Nebel-Aktion" der Staatsanwaltschaft gegen das Nachrichtenmagazin zu einer reinen Justiz- und Gerichtsfrage zu machen, bei der man nur die vorgefallenen Verfahrensmängel

kritisch untersuchen will.¹⁰⁵⁾ Als Adenauer diesen Versuch durch massierten Eingriff in das Verfahren durchkreuzt und eine Debatte erzwingt, bleibt die Opposition zurückhaltend und betont, es gehe nur um ein rechtsstaatliches Verfahren.¹⁰⁶⁾ Obwohl Adenauer und der CSÜ-Abgeordnete Wachter, abermals das Gerichtsurteil vorwegnehmend, behaupten, der Spiegel habe Landesverrat begangen,¹⁰⁷⁾ bleibt die Reaktion der Opposition, abgesehen von einem parlamentarischen Tumult, zurückhaltend.

Daß der Spiegel-Fall eine enge Kooperation der Staatssekretäre in Bund und Land, die ihre politisch verantwortlichen Minister nicht informierten, sichtbar macht, daß es eine "Teerunde" der Spitzen der Bürokratie unter Umgehung der Minister gibt, ermittelt die SPD zwar durch kleine Anfragen,¹⁰⁸⁾ sie zieht aber keine Konsequenzen im Parlament. Die Rolle des Verteidigungsministers Strauß bei der Spiegel-Aktion sowie bei der Verhaftung von Ahlers in Spanien und bei der Ausschaltung des Justizministers Stammler¹⁰⁹⁾ wird von der Opposition nicht zum Anlaß einer Debatte gemacht. Die Opposition schweigt.

In der Debatte um den Bundeshaushalt 1963 am 8.11.1962 beschränkt sich Schoettle dann auf eine kleine Bemerkung über die Macht der Staatssekretäre,¹¹⁰⁾ ansonsten spricht die Opposition über "Sachfragen" und greift den Spiegel-Fall überhaupt nicht auf.

105) Siehe die Erklärung Ritzels in der 45. Sitzung (Verhandlungen...4. Periode S. 1980)

106) Erlar: Verhandlungen...4. Periode S. 1983

107) Verhandlungen...4. Periode S. 1982, 1984, 1990, 1993

108) Verhandlungen...4. Periode S. 1949, 1950, 1951, S. 1955ff., 1987, 2076, 2081

109) Siehe die Dokumentation des "Spiegel": "Wer mir Lüge vorwirft...", Hamburg 1965, S.4 ff.

110) Verhandlungen...4. Periode S. 2 027

In der Debatte nach der Neubildung der Regierung am 7.2.1963 spricht Ollenhauer dann das taktische Konzept der Opposition deutlich aus: Die Partner der neuen Regierung sollten zunächst die Trümmer der letzten Regierungskrise wegräumen..."Ich meine das, was uns alle angeht, nämlich die Überwindung der Sorge der Bevölkerung unseres Landes, daß gewisse Vorgänge im Zusammenhang mit der Krise und im Zusammenhang mit der sogenannten "Spiegel"-Affäre sich in Zukunft unter keinen Umständen wiederholen dürfen." Ollenhauer erklärt, er wolle die Spiegel-Affäre nicht weiter diskutieren und betont das allgemeine Interesse daran, die ganze Angelegenheit "in einer anständigen, sauberen Weise zu bereinigen." Dann fordert der Führer der Opposition von der Regierung "eine verbindliche Erklärung", daß derartiges in Zukunft sich nicht wiederholen werde.¹¹¹⁾

Die Opposition fordert eine "anständige und saubere" Bereinigung, als handle es sich um einen Betriebsunfall, der nicht wieder passieren darf.

Die Sozialdemokraten verzichten selbst bei der "Spiegel-Affäre" darauf, die Regierung zu stellen, sie belassen es bei der Forderung, die Regierung müsse erklären, derartiges werde in Zukunft vermieden.

Der Skandal der Spiegel-Affäre paßt nicht in das SPD-Konzept der Anpassung an die Regierungsmehrheit. Aus diesem Grunde wird er von der SPD heruntergespielt. Er stört das Bild parlamentarischer Harmonie, das die Opposition anstrebt.

333 Die Gemeinschaftsaufgaben

Die Gemeinschaftsaufgaben werden zum Konzept der innenpolitischen Aktivität der SPD-Fraktion, die es weitgehend ihren Fachleuten überläßt, daraus parlamentarische Initiativen zu entwickeln. Von Anfang an sind die Fachleute der Fraktion hilflos im Entwickeln von Methoden, die Gemeinschaftsaufga-

111) Verhandlungen...4. Periode S. 2 594f.

ben im Parlament kontrovers zu debattieren. Schon das Wort "Gemeinschaftsaufgaben" ist mit aller Problematik beladen, die nun das politische Verhalten der Opposition bestimmt. Ursprünglich öffentliche Aufgaben, die von Bund, Ländern und Gemeinden gemeinsam gelöst werden müssen, bezeichnend, wandeln sich die Forderungen der Sozialdemokraten zur These, daß alle Kräfte - auch die politischen Parteien - zur Bewältigung dieser Aufgaben zusammenarbeiten müssen.

Weil die Fachleute der Opposition die Gemeinschaftsaufgaben für reine Sachprobleme halten, verzichten sie auf Opposition gegen die inaktive Regierung und bescheiden sich konsequenterweise auf den Weg des Einflußnehmens und des Kompromi^ssuchens.¹¹²⁾

Die Interpellationen der Opposition werden zu gelehrten Fachvorträgen, und die Vorstöße der Fraktion landen in den Ausschüssen, wo wie zu gemeinsamer Politik umformuliert werden. War die SPD in der Außenpolitik in der hoffnungslosen Lage gewesen, keinen direkten Einfluß nehmen zu können, so hatte sie sich bemüht, die Öffentlichkeit gegen die Regierung zu mobilisieren. Bei den innenpolitischen Fragen hindert sie jetzt das "Vielleicht" der Änderungschance und das "ein wenig" der im Ausschuß bereinigten Vorlage am massierten und deutlichen Angriff auf die Politik der Bundesregierung.

334 Der Rückgang der Angriffe

Der Verlust des oppositionellen Elans der SPD zeigt sich in einem frappierenden Rückgang der großen Anfragen, die die Opposition im Deutschen Bundestag einbringt. Hatte die SPD im ersten Bundestag noch 73 Interpellationen an die Regierung gerichtet, so sinkt diese Zahl in der zweiten Wahlperiode auf 51 ab. Im dritten Bundestag sind noch 31 große Anfragen der Sozialdemokraten zu zählen, während sie in der Zeit von 1961 bis 1965 noch 24 Interpellationen einbringen. Auch,

112) Wolf-Dieter Narr, a.a.O. S. 218ff.

wenn man berücksichtigt, daß die Einführung der kleinen mündlichen Anfragen in der "Fragestunde des Bundestages" ihren Beitrag zur Verminderung der Zahl der Interpellationen geleistet hat, kann dies die Senkung der Zahl der großen Anfragen in der vierten Wahlperiode auf ein Viertel der Anfragen der ersten Periode nicht erklären.

Die Opposition verzichtet im Verlaufe des Untersuchungszeitraumes mehr und mehr darauf, sich in bewußten Gegensatz zur Regierung zu stellen, die anfangs nur in einigen Teilbereichen herrschende Kooperation im Parlament wird mit dem Wegfall der außenpolitischen Kontroversen zum bestimmenden Verhaltensmuster der SPD-Fraktion.

4. Kapitel

EXKURS ÜBER DEN POLITISCHEN STIL IN
DER BUNDESREPUBLIK

Die dargestellten Auseinandersetzungen und Angleichungen, Kämpfe, Gemeinsamkeiten und Verbrüderungen fanden nicht immer in einer Form statt, die man als parlamentarisch-demokratischen Stil bezeichnen kann.

Besonders die regierende Union läßt sich in ihrem politisch-taktischen Verhalten oft mehr von dem Interesse der Erhaltung ihrer Herrschaft leiten, als von dem Bestreben, die vergangene Zeit des nationalsozialistischen Terrors durch eine von demokratischer Fairness gezeichnete Ordnung abzulösen.

Dies zeigt sich einmal in der fehlenden Bereitschaft der Unionsparteien, institutionelle Reformen zur Besserstellung der Opposition im Parlament durchzuführen. In viel erschreckenderem Maße zeigt sich diese Haltung aber in der direkten Diffamierung der Opposition, die in Deutschland während der Höhepunkte des kalten Krieges einen traurigen Gipfel erreicht.¹⁾

Mit dieser Diffamierung, die eine entsprechende Vergiftung des gesamten politischen Stils zur Folge hat, wird die erschreckende Geistlosigkeit deutscher Politiker der Nachkriegszeit sichtbar, die jeden Gegensatz in ~~die~~ Feindseligkeit entarten läßt und damit den Boden demokratischer Auseinandersetzung zu zerstören droht. Karl Jaspers schreibt dazu: "Ein Zeichen des tiefen Niveaus ist der Umgang miteinander. Entweder behandelt man einander als Kollegen, die in bester Absicht Meinungen und Entscheidungen aus ihrem tadellosen reinen Willen entspringen lassen, oder man behandelt einander mit allen Listen, als austauschbare Figuren, die man über-rumpelt, nutzt..."²⁾

1) Siehe dazu die Studie von Heinrich Hannover, Politische Diffamierung der Opposition, Dortmund, 1962

2) Karl Jaspers, Wohin treibt die Bundesrepublik?
München, 1966, S. 119

Einmal liegt die Ursache für die Vergiftung des politischen Stils im Objekt der Auseinandersetzungen: der Außenpolitik. "Uneinigkeit in nationalen Fragen ist... ein Kampf absoluter Ansprüche, es gibt keine Kompromisse... es gibt keine Reform, in der sich die versteifte Diskussion um die Haltung der Bundesrepublik zur DDR furchtbar erweisen könnte. Hier verlangt jede Position im Grunde die bedingungslose Konversion des Gegners. Differenzen in nationalen Fragen schaffen ein nahezu atemberaubendes, nämlich tödliches Klima der inneren Politik."³⁾ Aber der Stil der Auseinandersetzungen im Bundestag ist damit nur teilweise erklärt und keineswegs entschuldigt.

3) Ralf Dahrendorf, Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, München, 1965, S. 16

Damit Gegensätze im Parlament offen und deutlich debattiert werden können, müssen sich die Debattengegner darüber einig sein, daß die Auseinandersetzungen bestimmte Grenzen des Stils nicht überschreiten dürfen. Diffamierung des Andersdenkenden und Verketzerung des politischen Gegners machen eine rationale Debatte unmöglich, da sie die Vernichtung des Gegners bezwecken, dessen Argumentation unmöglich gemacht werden soll.

Damit Gegensätze deutlich ausgetragen werden können, ist ein großes Maß an Gemeinsamkeit notwendig, das weit über das gemeinsame Anerkennen der demokratischen Grundordnung hinausgeht. Die Gemeinsamkeit muß nicht den Inhalt, wohl aber die Form der Auseinandersetzung umfassen. Dies setzt mehr als die institutionelle Gleichberechtigung der kontroversen Gruppen voraus; es setzt die Bereitschaft beider Gruppen - der Regierung wie der Opposition - voraus, ihre Gegensätze in einer Form auszutragen, die den Gegner als Gegner und nicht als Feind akzeptiert.

Die giftigen Angriffe, die deutsche Parlamentsdebatten auszeichnen, sind ebenso wie die Tumulte und Lärmszenen, die im Bundestag immer wieder ausbrechen, ein Indiz für die Tatsache, daß die Tugend der in der Form maßvollen Auseinandersetzung in einem Grade fehlt, der gegensätzliche Debatten überhaupt schwierig macht.

Die Diskreditierung von Angriffen auf die Regierungspolitik und pointierter Debattenbeiträge sind ein Mittel, kontroverse Auseinandersetzungen überhaupt zu bekämpfen. Die Regierung versucht, die Opposition als klassenkämpferisch abzustempeln, wenn ihr ein Gesetz ungerecht erscheint, bezweifelt ihre außenpolitische Zuverlässigkeit, wenn die Opposition der Regierungspolitik widerspricht oder unterstellt einfach,

die Opposition sei gegen die demokratische Grundordnung, wenn sie nicht den Vorstellungen der Mehrheit folgt.

In der Außenpolitik wird die Diffamierung der Opposition zur Methode, aber auch auf innenpolitische Angriffe reagiert die Regierungsmehrheit mehr als gereizt - die Opposition antwortet oft in der gleichen Tonart.

411 Die Opposition als Feind der Demokratie

Schon in der 36. Sitzung des ersten Deutschen Bundestages praktiziert Adenauer die Methode, Angriffe auf die Regierung als Angriff auf die Demokratie abzuqualifizieren. Als der niedersächsische Arbeitsminister Kubel die Regierung wegen ihrer Inaktivität, Arbeitsplätze zu schaffen, angreift, erklärt der Bundeskanzler, "ich sage Ihnen, wer derartig die Autorität der Bundesregierung untergräbt, der ist der wahre Feind der Demokratie."⁴⁾ Und als Ollenhauer in der EVG-Debatte am 7.10.1954 bezweifelt, daß die Bundesrepublik in drei Jahren zwölf einsatzbereite Divisionen aufzustellen vermöge, wirft Adenauer dem Oppositionsführer Illoyalität vor.⁵⁾ Daneben werden die außenpolitischen Spannungen benutzt, von der Opposition innenpolitisches Wohlverhalten gegenüber der Regierung zu verlangen. Als die SPD-Fraktion gegen Erhards Äußerungen, der Bundestag habe "dumme Beschlüsse" gefaßt, interpelliert, mahnt der Wirtschaftsminister, die außenpolitische Situation erfordere ruhige Besinnung, die Opposition berücksichtige die schwere Lage der Bundesrepublik nicht hinreichend, wenn sie den Wirtschaftsminister angreife.⁶⁾

Die Methode des Vorschiebens außenpolitischer Spannungen wird von der Regierungskoalition immer wieder angewandt. Als die Opposition am 16.9.1954 einen Mißbilligungsantrag gegen den Innenminister einbringt, weil dieser sich im Zusammenhang

4) Verhandlungen... 1. Periode S. 1 182

5) Verhandlungen... 2. Periode S. 2 248

6) Verhandlungen... 1. Periode S. 3 033

mit der Flucht des Leiters des Verfassungsschutzamtes nicht korrekt verhalten habe, treten zwei verschiedene Argumentationsweisen auf: Reinhold Maier von der FDP schert aus der Koalitionsdisziplin aus und sekundiert der angreifenden Opposition,⁷⁾ worauf ihm Adenauer sofort antwortet. Die Rede habe tatsächliche und rechtliche Unrichtigkeiten enthalten, "ich kann jetzt nicht auf sie eingehen, weil ich nach Wahn muß, wo in einer Stunde der amerikanische Außenminister zu für das deutsche Geschick entscheidenden Verhandlungen eintrifft. Ich kann nur mein tiefstes Bedauern darüber ausdrücken, daß in einem solchen Augenblick eine solche Rede gehalten wurde."⁸⁾

Zum anderen greift von Merkatz die Rede Maiers an, derartige Angriffe auf die Regierung würden doch vom östlichen Rundfunk ausgeschlachtet. "Wenn jetzt die Propagandisten des Ostblockes frohlocken wollen und denken, sie hätten mit den beiden Fällen Dr. John und Schmidt-Wittmack das Instrument in die Hand bekommen, um unsere Grundlagen in die Luft zu sprengen, um erst einmal damit anzufangen, unsere Koalition in die Luft zu sprengen, dann kann ich den Leuten nur erwidern: Ihr habt Euch verrechnet! Aus einer höheren Verantwortung können wir den Anträgen der Opposition... nicht zustimmen... Ich schließe mich all denen an, die sagen: In den Grundfragen der Nation sollten wir in diesem Hause Einigkeit erzielen. Und wir wollen das."⁹⁾ Fast unmerklich erklärt von Merkatz das Weiterbestehen der Koalition zu einer Grundfrage der Nation und bescheinigt der Opposition das Fehlen jeder höheren Verantwortung. Die Amtsführung des Innenministers wird so zu einer nicht diskutierbaren Frage der nationalen Einigkeit gemacht.

7) Verhandlungen... 2. Periode S. 1 966ff.

8) Verhandlungen... 2. Periode S. 1 974
Die gleiche Taktik wendet der Kanzler gegen den FDP-Abgeordneten Becker in der Saar-Debatte an, als er beklagt, dessen Rede am 27.2.55 habe Deutschland geschadet.

9) Verhandlungen... 2. Periode S. 1 987
ebenso Kiesinger, Verhandlungen...2.Periode S. 2 022
"Meine Damen und Herren, wie wirkt diese Debatte... gegenüber der Riesengefahr, die uns bedroht?"

Der kalte Krieg als Mittel der innenpolitischen Auseinandersetzung wird von Adenauer schon im Wahlkampf 1953 ins Spiel gebracht. Der Kanzler behauptet auf einer Wahlversammlung, zwei Bundestagskandidaten der SPD erhielten finanzielle Zuwendungen aus dem Osten. Zwar muß der Kanzler diese Behauptung vor Gericht zurücknehmen, aber in der 23. Sitzung des zweiten Bundestages von der Opposition zur Rede gestellt, erklärt er zynisch, "wenn Sie dieses Auftreten und Reden einige Millionen Stimmen gekostet hat, dann bin ich sehr froh darüber" und das Protokoll verzeichnet Beifall bei den Regierungsparteien, auch als der Kanzler die Opposition auffordert, von seinen Methoden zu lernen.¹⁰⁾

412 Außenpolitische Opposition als Verrat

Die Diffamierung der SPD-Opposition ist die Antwort der Union auf den außenpolitischen Alternativkurs der Sozialdemokraten.

Wie wohl selten in einem Lande ist die Opposition in der Bundesrepublik der Jahre bis 1960 der üblen Nachrede und der Verleumdung ausgesetzt. Die Regierungsparteien unterstellen den sozialdemokratischen Politikern im besten Falle Unkenntnis gegenüber dem Kommunismus, oft aber auch direkte Zusammenarbeit und Anfälligkeit für den Kommunismus.

Besonders vor Wahlterminen nimmt diese Diffamierung ein Ausmaß an, das jede rationale Auseinandersetzung unmöglich macht.

Am 3. Dezember 1952 wirft Adenauer bei der 3. Lesung der EVG-Verträge der Opposition vor, sie unterstütze - gegen ihren Willen - die Politik der Sowjet-Union.¹¹⁾ Diese Behauptung bringt die Regierungsmehrheit auch in den Debatten

10) Verhandlungen...2. Periode S. 804

11) Verhandlungen...1. Periode S. 11 138

über den Beitritt der Bundesrepublik in den Brüsseler Pakt und die Nato immer wieder vor.¹²⁾ Und der Höhepunkt der Vergiftung der parlamentarischen Auseinandersetzungen ist in der Debatte am 28. Juni 1955 erreicht, als Ollenhauer die Politik der Bundesregierung scharf angreift und ihr mangelnden Verhandlungswillen vorwirft, weil sie einen Monat vor der Genfer Konferenz das Freiwilligengesetz einbringe. Adenauer antwortet, "Ich bedaure ... diese außerordentliche Schärfe . Ich hatte immer gehofft, daß es möglich sein würde, die sozialdemokratische Fraktion zur Mitarbeit auf dem Boden der Demokratie zu gewinnen."¹³⁾

Auch in den Debatten um die atomare Bewaffnung der Bundeswehr wirft die Union der Opposition immer wieder vor, sie betreibe, ob sie es wolle oder nicht, eine Politik im Interesse der Sowjet-Union. Der Verteidigungsminister Strauß erweist sich als ein Meister der Diffamierung der Opposition. Wenn die SPD die atomare Bewaffnung der Bundeswehr ablehne, betreibe sie letztlich die kampflose Übergabe der Bundesrepublik an die Kommunisten.¹⁴⁾

12) Kiesinger bescheinigt der SPD zwar guten Willen, aber die von der Opposition geforderte Politik drohe Deutschland in den "Sog der bolschewistischen Machtpolitik" zu reißen. (Verhandlungen...2. Periode S. 3 148 und S. 3 151)

Strauß stellt den Abgeordneten Wienand nach dessen Zwischenruf mit dem Kommunisten gleich (Verhandlungen ... 2. Periode S. 3 577f.)

Jaeger wirft der Opposition, der er den guten Willen bescheinigt vor, sie fordere eine Politik, die "parallel zu den Wünschen eines Molotow" liege. (Verhandlungen...2. Periode S. 3 741)

Als Ollenhauer die Wiedervereinigung über die Pariser Verträge stellt, ruft Krone, "Herr Ollenhauer, dient das unserer Position, wenn Sie so sprechen?" (Verhandlungen...2. Periode S. 4 612)

13) Verhandlungen... 2. Periode S. 5 236

14) Verhandlungen... 3. Periode S. 872f.

Die von der SPD eingeleitete Kampagne gegen die atomare Bewaffnung der Bundeswehr wird von Jaeger als eine Aktion zum Nutzen der Sowjet-Union dargestellt. "Was kann denn die Folge dieser Erregung sein, die man durch die Aktion in Frankfurt und sicherlich auch in anderen Städten schafft? Es kann doch nur der Ausbruch einer Atompanik in Deutschland sein. Wem außer den Sowjets ist damit gedient?"¹⁵⁾ Die SPD betreibe die Kapitulation vor den Kommunisten. Und Kiesinger unterstellt der Opposition, sie schlage vor, die Bedingungen der Sowjet-Union zu akzeptieren.¹⁶⁾

Die Methode der Unterstellungen und Interpretationen der Oppositionsforderung nach Verhandlungen führt zu einer feindseligen Stimmung im Parlament, die sich immer wieder in Tumulten und Lärmszenen Luft macht. Klare Auseinandersetzungen sind dadurch unmöglich gemacht, da ein Klima des Hasses und der Verachtung entsteht, das der Irrationalität Eingang ins Parlament verschafft. Zwei feindselige Gruppen stehen einander im Parlament gegenüber.

Diese Feindseligkeit macht dann auch vor der Person des politischen Gegners nicht Halt. Auch deren Integrität wird angezweifelt.

4211 Diffamierung der Oppositionspolitiker

Die persönliche Diffamierung von Oppositionspolitikern beginnt mit der Kampagne der Union im Jahre 1956 gegen Herbert Wehner.

Schon im ersten Bundestag hatte Lücke Wehner zweimal durch Zwischenrufe seine kommunistische Vergangenheit vorgeworfen.¹⁷⁾ Nun versuchen Kreise der Union, Wehners Lebensweg zum Symbol sozialdemokratischer Ostverdächtigkeit zu machen. Bundestagspräsident Eugen Gerstenmaier will, um einer derartigen

15) Verhandlungen...3. Periode S. 954 und S. 958

16) Verhandlungen...3. Periode S. 932

17) Verhandlungen...1. Periode S. 11 150 und S. 11 151

Vergiftung des politischen Stils entgegenzutreten, am 21.3.1957 vor dem Plenum eine Ehrenerklärung für den SPD-Politiker abgeben. Die CDU-Fraktion verhindert dies.¹⁸⁾

In den Jahren 1961 und 1965 bestreiten die Unionsparteien einen großen Teil ihres Wahlkampfes mit einer Kampagne gegen den sozialdemokratischen Spitzenkandidaten Willy Brandt, die zu einer Kampagne gegen die Emigration im Dritten Reich wird. Diese Agitation stellt einen weiteren Höhepunkt persönlicher Diffamierung des politischen Gegners dar, der sich auch in den Auseinandersetzungen im Bundestag selbst niederschlägt.¹⁹⁾

422 Fehlender Konsens

Die Sozialdemokraten lassen sich auf diesen Stil größtenteils nicht ein; ganz frei von Entgleisungen sind aber auch sie nicht.²⁰⁾

Die so entstehende Lage politischer Feindseligkeit bedroht die politische Auseinandersetzung in der Bundesrepublik auf zweifache Weise. Einmal werden die Debatten in immer stärkerem Maße entrationalisiert und das normale Gegeneinander der politischen Gegner wird zum Versuch, den Andersdenkenden in jedem Fall 'zu erledigen'. Zum anderen aber entsteht daneben bei den Abgeordneten das Bemühen, politische Probleme und Gegensätze herunterzuspielen, zu verkleinern und zu 'Sachfragen' zu machen, über die man sich -

18) Ollenhauer in der 201. Sitzung des zweiten Bundestages (Verhandlungen...2. Periode S. 11 399)

19) Siehe den erschreckenden Zuruf von der CDU/CSU am 8.3.1961 der Brandt in der Debatte über den Haushalt des Bundeskanzlers 1961 mit Eichmann und Hitler vergleicht.

20) Schumachers berühmter Zwischenruf "Kanzler der Alliierten" ist ebenso Symptom für die Reaktion der Opposition wie etwa der Zwischenruf von Mellies, der die Wehrgesetzgebung mit dem Ermächtigungsgesetz gleichsetzt. (Verhandlungen...1. Periode S. 578). Auch Erler vergleicht in einer Rede und in einem Zwischenruf bei der Atomdebatte die Union mit den Nationalsozialisten. (Verhandlungen...3. Periode S. 880 und S. 893)

am besten im Ausschuß des Parlaments - in Ruhe unterhalten kann. Die Politik soll von den Personen, die sie gestalten, möglichst weitgehend losgelöst werden.

Die Debatte der Fachleute bietet sich als pseudo-Alternative für mangelnde Disziplin in scharfen politischen Auseinandersetzungen an. Besteht kein Konsens darüber, daß politische Gegensätze nicht zur totalen Feindschaft werden dürfen, wird der Konflikt entweder den Augen der Öffentlichkeit entzogen oder zum irrationalen Kampf, der keine auf Wahrheit und Gerechtigkeit bezogene Auseinandersetzung mehr zuläßt.

Ist diese Situation erreicht, verliert das Wort seinen verbindenden Sinn. Die gemeinsame Sprache ist nicht mehr die gemeinsame Ebene der Auseinandersetzung, sondern eine böseartige Waffe zur Diffamierung und Zerstörung des Gegners. Die Auseinandersetzung wird entpolitisiert, weil nichts mehr die Gegner in der gemeinsamen Polis verbindet.

Die Auseinandersetzung auf der politischen Ebene der Sprache wird sinnentleert - es zählt nur noch die wortlose Tat.

5. Kapitel

REFORMEN IN DER BUNDESREPUBLIK

Es ist keine Frage, daß das Gegeneinander von Regierung und Opposition im Parlament ein Zwei-Parteien-System voraussetzt, bei dem die amtierende Parteiregierung der potentiellen Parteiregierung, der Opposition, gegenübersteht.

Die Bundesrepublik Deutschland hat von 1949 bis 1965 eine Entwicklung hin zum Zwei-Parteien-System erlebt, die von den kleineren Parteien nur die FDP überlebte. Der Fünf-Prozent-Klausel des Wahlsystems, dem Sog, den der große Partner CDU auf die Wähler und Mandatsträger seiner Koalitionspartner ausübte und dem Sog, den gleichzeitig die Sozialdemokraten auf die Wähler ihrer Mit-Opponenten ausübten, fielen alle anderen Parteien zum Opfer.

Diese Entwicklung sollte man nicht als etwas Selbstverständliches hinnehmen; es ist kein Zweifel, daß die Tendenzen, die dem entgegenlaufen, nicht gering sind. Die quasi selbstverständliche Entwicklung der Bundesrepublik zum Zwei-Parteien-System findet ihr Ende mit dem Ende der Nachkriegszeit, das auch das Ende der "Gründerzeit" der Bundesrepublik ist.

Die scharfen und harten Kontroversen um die außenpolitische Orientierung der Bundesrepublik waren ebenso eine Folge des Gründungsvorganges der Bundesrepublik, wie die - eigentlich bei der Gründung schon entschiedenen - Auseinandersetzungen um die Frage der Eigentums- und Wirtschaftsordnung der westdeutschen Republik.¹⁾

1) Die in der Literatur häufig gemachte Behauptung, die Hauptursache der Polarität in der Bundesrepublik habe in der Person Adenauers gelegen (z.B. Domes, a.a.O. S. 15 und Dolf Sternberger, Lebende Verfassung, Meisenheim, 1956, S. 37ff.), steht meiner These nicht entgegen. Adenauer war die exponierte Figur unter den Gründern der Bundesrepublik, die es verstand, für In- und Ausland die politische Entwicklung in der Bundesrepublik mit seiner Person zu identifizieren. Opposition gegen diese Entwicklung mußte damit Opposition gegen Adenauer werden.

In den ersten Jahren nach der Gründung der Bundesrepublik mußten die weittragenden Grundentscheidungen über die innen- und außenpolitische Orientierung des Weststaates gefällt werden. Eine totale Umkehr war schon wenige Jahre später nicht mehr möglich. Die anfänglich großen Differenzen wandelten sich in Differenzierungen gradueller Art, da von den bestehenden Umständen ausgegangen werden muß, die von der Regierung geschaffen wurden.

Besonders die außenpolitischen Debatten der fünfziger Jahre führten, da sie um Grundentscheidungen gingen, zu einer überaus deutlichen Profilierung von CDU-Regierung und SPD-Opposition, die entscheidend für die Entwicklung zum Zwei-Parteien-System in der Bundesrepublik wurden. "Gerade die außenpolitische Debatte zeigte...die für die Ära Adenauer charakteristische Subsumierung der Parteien unter dem Gegensatz von Regierung und Opposition. Das Pro und Contra gegenüber der von der Regierung eingeschlagenen Linie relativierte sämtliche Parteifronten. Auch bei den großen Parteien, die in sich sehr heterogene Bestandteile umfaßten, vollzog sich eine eindeutige Akzentuierung nach dieser Grundalternative hin."²⁾ Besson weist darauf hin, daß sich die Meinungsbildung im Volk an den Grundpositionen von Regierung und Opposition bildete; dies fand seinen Niederschlag im entsprechenden Wahlverhalten der Bürger.³⁾

Nachdem diese Grundentscheidungen gefallen sind, nimmt diese überaus deutliche Profilierung von Regierung und Opposition, wie sie sich bei den innen- und außenpolitischen Grundentscheidungen ergab, ab. Damit schwindet aber auch die Wahrscheinlichkeit einer Weiterentwicklung zum Zwei-Parteien-System, die sich von selbst vollzieht.

2) Waldemar Besson, Die außenpolitische Debatte, in: Führung und Bildung in der heutigen Welt, Stuttgart, 1964, S. 283

3) Dolf Sternberger, a.a.O. S. 129f.

Das Bestehen von nur zwei Parteien im Parlament, die die Chance haben, alleine die Regierungsmehrheit zu erringen, ist aber eine wichtige Voraussetzung für das Wechselspiel von Regierung und Opposition.⁴⁾

- a) Im Zwei-Parteien-System verfügt eine der beiden Parteien über die Mehrheit der Parlamentssitze. Die Regierungspartei ist Mehrheitspartei und damit für die Politik der Regierung verantwortlich.⁵⁾
- b) Für die Opposition gibt es keine Notwendigkeit, auf heutige Koalitionspartner der Regierung, Rücksicht zu nehmen, die morgen Koalitionspartner der Opposition sein könnten. Sie ist damit nicht durch koalitionstaktische Überlegungen in ihrer Aktivität behindert.⁶⁾
- c) Der Tatbestand der Parteiregierung und der in Opposition stehenden alternativen Regierung ist für den Wähler eindeutiger als bei einer größeren Zahl von Parteien im Parlament. Die Opposition stellt die Alternative dar, die zur Wahl steht.⁷⁾

511 Das Wahlrecht

Das Zwei-Parteien-System stellt eine wichtige Voraussetzung für die Aktivität der Opposition dar. Um es herbeizuführen und zu sichern, sollte das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag reformiert werden. Um den Tatbestand der Parteiregierung auch für den Wähler deutlich zu machen, sollte der Wähler bei der Wahl vor die Alternative der Bestätigung der amtierenden Regierung oder der Wahl der Oppositionsregierung ge-

-
- 4) Bagehot, a.a.O. S. 61
Hennis, Parlamentarische Opposition...a.a.O. S. 209
Seidel, die Funktion der Opposition im parlamentarischen System, in: Politische Studien, 6. Jahrg. Okt.1955, S.28
 - 5) Wildemann, Macht und Konsens, a.a.O. S. 162
 - 6) Eschenburg, a.a.O. S. 537ff.
Hennis, a.a.O. S. 214
Kralewski/Neunreither, a.a.O. S. 102
Sternberger, a.a.O. S. 119
 - 7) Landshut, a.a.O. S. 221

stellt werden: Die Einführung des relativen Mehrheitswahlrechts würde dies begünstigen⁸⁾ und bei dem derzeitigen Wahlverhalten in der Bundesrepublik auch herbeiführen.⁹⁾

512

Reform des Bundestages

Nicht nur das Wahlsystem bedarf der Reform im politischen System der Bundesrepublik. Auch der Deutsche Bundestag ist so organisiert, als gäbe es keine Parteiregierung. Die Folge ist, daß die Stellung und die Aufgabe der Opposition im Parlament von der institutionellen Ordnung her nicht unterstützt werden. Unabhängig von der Taktik der SPD in der Vergangenheit wird die Opposition im Bundestag als eine Fraktion unter anderen behandelt. Dies erschwert ihre Aufgabe beträchtlich.

Die Verfahrensweisen im Bundestag gehen davon aus, daß das Parlament als Ganzes der Regierung gegenübertritt, die Opposition hat keine besonderen Rechte, die dem Tatbestand entsprechen würden, daß die Parteiregierung im Parlament über eine Mehrheit verfügt.

So wird eine Reform des Wahlsystems allein nicht genügen, jenen unerfreulichen Tatbestand zu beseitigen, der sich darin äußert, daß "im Grunde... die Allparteienregierung der geheimste Wunsch aller Gruppen" ist,¹⁰⁾ Opposition ist in Deutschland ein zu wenig erfolgversprechendes Geschäft, um die Stellung in der Opposition für eine Partei im Parlament zu einer interessanten Position zu machen.

Die Reform des Deutschen Bundestages ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Stellung der Opposition betreiben zu wollen, wäre ein ungerechtfertigtes Unterfangen. Die Reform eines Par-

8) Maurice Duverger, Les Partis Politiques, Paris, 1961, S. 258

9) Wildemann/Kaltefleiter/Schleth, Auswirkungen von Wahlsystemen auf das Parteien- und Regierungssystem der Bundesrepublik, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 1965, Sonderheft 9, S. 75, S. 78, S. 80 und S. 92

10) Waldemar Besson, Regierung und Opposition in der deutschen Politik, in: FVS, 3. Jahrgang. (1962) Heft 3, S.238

lamentes kann erst in zweiter Linie von der Stellung und Institutionalisierung der Opposition her verstanden werden. Auch wenn Jennings schreibt, die bedeutendste Einrichtung im Parlament sei die Opposition,¹¹⁾ wird die innere Ordnung eines Parlaments in erster Linie durch seine Stellung zur Regierung und zur Öffentlichkeit bestimmt. Diese allerdings sind ihrerseits bestimmend für die Stellung der Opposition im Parlament.

5121 .Reformvorschläge

Weder von Seiten der Parlamentarier noch von Seiten der politischen Wissenschaften fehlt es an Vorschlägen zur Reform des Deutschen Bundestages. Die meisten dieser Vorschläge zielen interessanterweise auf eine Stärkung des Gesamtparlamentes gegenüber der Regierung. Ellwein schreibt, nach der Reform müsse das Parlament "spürbares Gegenstück zur Regierung sein."¹²⁾

Von diesem Gedankengang ausgehend streben die Reformvorschläge meist eine Stärkung der Ausschüsse und der einzelnen Abgeordneten an, um dem Bundestag gegenüber der Bürokratie eine stärkere Stellung zu sichern.¹³⁾ Ritzel geht so weit, die Überlegung für berechtigt zu erklären, "bestimmten Ausschüssen des Bundestages ein... Initiativrecht zuzuerkennen."¹⁴⁾

Schäfer fordert die "Einsetzung von parlamentarisch-wissenschaftlichen Sachverständigenbeiräten, die bestimmte Gebiete sachlich zu erarbeiten haben," um dem Bundestag seine Entscheidungen zu erleichtern.¹⁵⁾ Auch er will damit das deutsche Parlament gegenüber der Exekutive stärken.

11) Jennings, Cabinet Government, Cambridge, 1951, S. 439

12) Thomas Ellwein, Entmachtung des Parlaments - Verantwortung des Parlaments, in: Die Mitarbeit, 15. Jahrg. (1966), Heft 3, S. 203

13) z.B. Franz Böhm, a.a.O. S. 347ff.
Adolf Arndt, Die Entmachtung des Bundestages, in: Die neue Gesellschaft, 6. Jahrg. Heft 6, S. 437f.

14) Ritzel, in: Deuerlein (Hrsg.), a.a.O. S. 149

15) Schäfer, a.a.O. S. 190 und S. 299

Schäfer erklärt ausdrücklich, daß es ihm bei seinen Reformvorschlägen um eine Stärkung der Möglichkeiten der Opposition geht. Er meint, daß diese Stärkung nur über eine Stärkung des Gesamtparlaments und seiner Hilfsorgane erreicht werden kann. Der langjährige Fraktionsgeschäftsführer der sozialdemokratischen Opposition gibt wohl die Haltung der SPD-Abgeordneten wieder, wenn er das Interesse der Opposition an einer besseren Ausstattung des Parlaments beschreibt. "Während die Fraktionen, die die Regierung tragen, über die Ministerien viele Vorarbeiten gemacht erhalten und über ihre Minister Zweifelsfragen durch die Ministerialbürokratie klären lassen können, ist die Opposition in weit größerem Maße an dem Ausbau und der Leistungsfähigkeit der parlamentseigenen Hilfsdienste interessiert. Das ist eine zwangsläufige Auswirkung der parlamentarischen Regierungsweise."¹⁶⁾

513 Redeparlament oder Arbeitsparlament

All diesen Reformvorschlägen, die um der Stärkung der Opposition willen eine Stärkung des Gesamtparlaments und vor allem der Entscheidungsrechte und -möglichkeiten seiner Ausschüsse fordern, eignet ein überaus enges Akzeptieren der grundsätzlichen parlamentsrechtlichen Gegebenheiten, das von dem Gegensatz Regierung - Parlament und nicht von der politischen Frontstellung regierende Mehrheit - opponierende Minderheit ausgeht. Aus diesem Grunde kann es sich bei den vorgeschlagenen Reformen auch nur um oberflächliche Reparaturen handeln, die am Kern des Problems vorbeie-

16) Schäfer, a.a.O. S. 180

In dieser Richtung ist etwa auch jener Reformvorschlag der SPD-Fraktion zu sehen, den die Opposition am 21.2. 1951 in der Debatte über den Haushalt des Deutschen Bundestages durch den Abgeordneten Mommer vortragen läßt. Die Sozialdemokraten fordern einen Gesetzeshilfsdienst für das Parlament und eine Dokumentationsstelle, und der Antragsteller erklärt ausdrücklich, die Reformvorschläge seien das Ergebnis amerikanischer Erfahrungen. Der Dienst habe nichts mit Opposition und Regierung zu tun, "er hat etwas zu tun mit dem Verhältnis von Legislative zur Exekutive." (Verhandlungen...1. Periode S. 4 561)

gehen. Wer eine Stärkung der Opposition will, der soll auch eine Stärkung der O p p o s i t i o n und nicht des Gesamtparlamentes fordern. Denn aus einer Stärkung des Gesamtparlamentes wird die stärkste, normalerweise regierungstragende, Fraktion immer mehr Vorteile ziehen als die Opposition. Auf diesem Wege ist die Herstellung einer Chancengleichheit zwischen Regierung und Opposition nicht erreichbar.

Einer Reform des Bundestages muß die Überlegung vorangehen, ob das deutsche Parlament ein sich in erster Linie an die Öffentlichkeit wendendes Redeparlament sein soll, oder ob der Bundestag ein regierendes, die Politik selbst stark mitgestaltendes Arbeitsparlament sein soll.

Im Verlauf unserer Untersuchungen versuchte die vorliegende Arbeit aufzuzeigen, daß ein mitregierendes Arbeitsparlament öffentlichkeitswirksame Opposition nicht nur als einen Störfaktor des "normalen" Ablaufs empfinden muß, sondern daß die Opposition sich durch ihren Appell an die Öffentlichkeit auch möglicher politischer Einflußnahme begibt und somit dazu tendiert, von der Rechtsordnung des Parlamentes ausgehend, auf kontroverse Debatten weitgehend zu verzichten.

5131 Das regierende Arbeitsparlament

Ein Arbeitsparlament muß seine Aufgabe in erster Linie in der Gesetzgebung und der Ausgestaltung der Gesetze sehen. Dies ist beim Bundestag der Fall. Diese starke Gesetzgebungsfunktion des Parlaments und die Behauptung, sie sei die wesentlichste Funktion des Parlaments, wird sowohl in in der politischen Wissenschaft¹⁷⁾ als auch bei vielen

17) Thomas Ellwein nennt "Teilhabe an der Gesetzgebung" anläßlich einer Aufzählung von Abgeordnetenrechten an erster Stelle, die öffentliche Debatte wird als Punkt 2 und 3 auf "Kontrolle der Regierung" und "Kritik der Regierung" reduziert. (Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Köln, 1963, S. 144)
Theodor Eschenburg: "Der Abgeordnete ist zunächst Mitglied eines Gesetzgebungs- und Kontrollorgans." (a.a.O. S. 512)
Bracher, a.a.O. S. 33
Wildenmann kritisiert diese Überbetonung in: Macht und Konsens, a.a.O. S. 115ff.
ebenso: Franz Schneider, a.a. O. S. 38

Parlamentariern¹⁸⁾ betont.

Wenn aber die Gesetzesarbeit als wichtigste Aufgabe des Parlaments verstanden wird, ist die starke Aktivierung der Ausschussarbeit und das Hervortreten von "Fachleuten" die notwendige Folge. Der vielbesprochene "Substanzverlust" des Parlaments ist kein Verlust von Entscheidungsrechten und -möglichkeiten, er ist ein Verlust von Wirkungsmöglichkeit in die öffentliche politische Debatte.

Das Parlament entartet zu einer Art von Gegenbürokratie, die sich um Kompromiss und Gemeinsamkeit bemüht, um ihrer Legislativaufgabe gerecht zu werden.¹⁹⁾ "Willensbildung" des Parlaments und Zusammenarbeit aller Fraktionen werden zum Programm, das eine Vertretung aller Fraktionen im Kabinett nur konsequent erscheinen läßt.²⁰⁾

Die juristische Betrachtungsweise, die die klassische Gewaltenteilungslehre zum Ausgangspunkt macht und das Parlament als Legislative versteht, macht die politisch-kontroverse Debatte zu einem systemfremden Störfaktor, der durch das Aufreißen von Gegensätzen mögliche "gütliche Einigung" verhindert.²¹⁾ Wenn nur die Mitgestaltung am Gesetzgebungs-

18) Schöttle, Verhandlungen...2. Periode S. 5 173
Schöttle, Verhandlungen...3. Periode S. 8 103ff.
(wo er sich mit Breese-CDU- und der FDP einig ist, deutsche Traditionen dem englischen Vorbild vorzuziehen, Schäfer, a.a.O. S. 295f. und S. 299
Günther Müller, Erfahrungen eines jungen Bundestagsabgeordneten, in: Michael Hereth (Hrsg.), Junge Republik, München, 1966, S. 60f.

19) Im Zusammenhang mit der Arbeit des Haushaltsausschusses zeigt dies: Joachim Hirsch, Zur Reform der parlamentarischen Haushaltskontrolle, in: PVS, 8. Jahrg. Heft 1, S. 93ff. bes. S. 100f.

20) SPD-MdB Ulrich Lohmar denkt, ausschließlich von der Legislativfunktion des Parlaments ausgehend, durchaus konsequent: "Wir meinen...daß eine Große Koalition die Gewaltenteilung im Staat wieder herzustellen in der Lage sein könnte..." (Innenparteiliche Demokratie, Stuttgart, 1963, S. 130) Lohmar schreibt "Große Koalition" bezeichnenderweise mit großen Lettern wie "Deutscher Bundestag".

21) Dechamps, a.a.O. S. 102

prozeß anerkannte Abgeordnetentätigkeit ist (oder zumindest notwendige Voraussetzung für Anerkennung) wird die kontroverse Debatte zum Hindernis der Kooperation. Die "politische" Aufgabe des Parlaments wird die Lösung gesetzestechnischer Probleme, die Lösung von Sachproblemen denen gegenüber ein gemeinsamer Standpunkt gefunden werden kann und muß. In diese Vorstellungswelt paßt die Opposition nicht.²²⁾

5132 Das debattierende Redeparlament

Als in Großbritannien der Abgeordnete Jowett im Jahre 1914 eine Reform des Unterhauses vorschlug, die dem Parlament über Fachausschüsse stärkere Gesetzgebungsmöglichkeiten geben sollte,²³⁾ wurden ihm Argumente entgegengehalten, die genau die Situation des heutigen Bundestages in Deutschland beschreiben. "Mac Donald pointed out that Jowett's responsible all-party committees would tend to make Parliament a permanent Coalition..."²⁴⁾ Die Opposition befände sich in einem derartigen Parlament der Fachausschüsse in der Schwierigkeit, im Ausschuß mitzuregieren, andererseits im Plenum gegen die Regierung zu opponieren, dies verwische die Fronten zwischen Regierung und Opposition.²⁵⁾

Vor allem aber, so betont Morrison, "the proposals challenge the vital doctrine of the responsibility of Ministers to Parliament as a whole." diese Zerstörung der Ministerverantwortlichkeit sei "less democratic" als die im Unterhaus geübte Praxis.²⁶⁾

22) Lohmar führt auch diesen Gedanken konsequent durch. Er verweist auf die großen Koalitionen in vielen Gemeindeparlamenten und folgert, "aber in den Gemeinden und Städten geht es genau so wie im Bund um eben diese Bewältigung von Sachaufgaben...wenn man also das Modell der Großen Koalition...auf der Bundesebene nicht will, müßte man den Nachweis führen, daß es sich nicht bewährt habe." (Lohmar, a.a.O. S. 130)

23) Morrison, a.a.O. S. 156f.

24) Morrison, a.a.O. S. 157

25) Morrison, a.a.O. S. 158f.

26) Morrison, a.a.O. S. 159

Das Redeparlament geht nicht von der verfassungsrechtlichen Legislativfunktion des Parlamentes aus, sondern von seiner politischen Aufgabe der Information und Einbeziehung der Öffentlichkeit in das politische Geschehen. Fraenkel schreibt dazu: "Nach der dem englischen Parlamentarismus zugrunde liegenden, in Deutschland implizite rezipierten Verfassungstheorie, ist das Parlament nicht dazu berufen, dem Premier-Minister seine eigenen Lösungen aufzuzwingen, sondern die Möglichkeit von Alternativen aufzuzeigen. Seine verfassungsr e c h t l i c h e Funktion besteht darin, die Entscheidungen des Premier-Ministers in Kraft zu setzen, seine verfassungsp o l i t i s c h e Funktion besteht darin, dem Oppositionsführer Gelegenheit zu geben, sie in Frage zu stellen."²⁷⁾

Damit wird das Redeparlament zum Zentrum der öffentlichen Debatte, an dem sich die Meinungsbildung der Bürger orientieren kann. Die Regierung stellt ihre Politik dar, und die Opposition entwickelt ihre Kritik und Alternative an der Gesamtkonzeption der Regierung und an der Politik der einzelnen Ministerien und Minister. Die öffentliche Debatte und damit die Einbeziehung der Wähler ist die genuin politische Aufgabe des Redeparlamentes,²⁸⁾ dessen Debatten sich in erster Linie an die Bürger außerhalb des Hauses richten.²⁹⁾

"Ehedem appellierte der Parlamentarier an das 'floating vote'... innerhalb des Hauses, heute muß er an das 'floating vote' außerhalb des Hauses appellieren."³⁰⁾ Die Funktion der Opposition besteht in öffentlichen Angriffen auf

27) Ernst Fraenkel, Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung, in: Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart, 1964, S. 57

28) Bagehot, a.a.O. S. 18f.
Jennings, Parliament, a.a.O. S. 520
Crick, a.a.O. S. 25ff.

29) Jennings, Parliament, a.a.O. S. 168f.

30) Sternberger, Lebende Verfassung, a.a.O. S. 146
Jennings, Parliament, S. 175
Bagehot, a.a.O. S. 17
Kirchheimer, Wandlungen..., a.a.O. S. 127

einzelne Minister und auf die Regierung, sie zieht auf diese Weise unzufriedene Wähler auf ihre Seite.³¹⁾ Auf diesem Verhalten der Opposition basiert die Lebendigkeit des britischen Verfassungslebens. Sir Ivor Jennings schreibt dazu, "Es ist nicht unwahr zu sagen, daß der wichtigste Teil des Parlaments die Opposition im Unterhaus ist. Die Funktion des Parlaments ist nicht zu regieren, sondern zu kritisieren. Seine Kritik richtet sich nicht so sehr auf eine völlige Veränderung der Regierungspolitik als auf eine Erziehung der öffentlichen Meinung. Die Funktion der Opposition ist, bei den nächsten Wahlen eine Mehrheit gegen die Regierung zu erhalten und so die Regierung zu ersetzen." Das Prinzip des britischen Parlamentarismus sei, daß die Regierung regiere und die Opposition kritisiere.³²⁾

Der deutsche Parlamentarismus kennt diese klare Trennung von verfassungsrechtlicher und verfassungspolitischer Aufgabe des Parlaments nicht, er stellt eine Mischform zwischen dem Typus des Arbeitsparlaments und dem des Redeparlaments dar,³³⁾ die nicht darauf angelegt ist, Regierung und Opposition zu trennen, auch in ihren Funktionen im Parlament.

Damit aber eine Opposition ihren Aufgaben voll nachkommt, erscheint es sinnvoll, auch das Parlament nach den Prinzipien eines Redeparlamentes zu organisieren. Klare Verantwortlichkeit der regierenden Mehrheit ist aber die Voraussetzung einer wirkungsvollen Opposition, der die Möglichkeit des Mitregierens genommen werden muß.

514 Die Einbeziehung der Wähler im Redeparlament

Die derzeitige parlamentsrechtliche Ordnung des Bundestages gibt der Opposition zwei Funktionen, die sich teilweise widersprechen und die damit die Opposition vor ein Dilemma stellen, dem sie nicht gewachsen sein kann.

31) Jennings, Cabinet Government, a.a.O. S. 464

32) Jennings, Cabinet Government, a.a.O. S. 439

33) Winfried Steffani, a.a.O. S. 241ff.

Einmal steht die Opposition der Regierung und ihrer Politik kritisch gegenüber. Sie hat die Aufgabe, Alternativen zur Politik der Regierungsmehrheit zu entwerfen und diese den Wählern deutlich vor Augen zu führen. Sie hat die Aufgabe, Fehler und Unterlassungen der Regierungsmehrheit aufzudecken, und sie hat die Aufgabe, der Regierung eine alternative Regierungsgruppe gegenüberzustellen.

Zum anderen aber wirkt die Opposition als Parlamentsfraktion am Entscheidungsprozeß des Bundestages mit. Sie beeinflusst - manchmal entscheidend - den Gesetzgebungsprozeß im Plenum und in den Ausschüssen. Sie modifiziert Regierungsvorlagen und verändert sie nach ihren Vorstellungen.

Diese letztere Funktion der nicht an der Regierung beteiligten Fraktion ist keine Aufgabe der Opposition.

Aus diesem Grunde muß die legislative Mitwirkungsmöglichkeit der Opposition beschnitten werden, während andererseits ihre Position als Gegenspielerin der amtierenden Parteiregierung ausgebaut werden muß.

Der heute im Gesamtparlament stattfindende Willensbildungsprozeß beim Gesetzgebungsverfahren muß in die regierende Mehrheit verlagert werden. Auf diese Weise werden dem Parlamentsplenum Vorlagen zugeleitet, die in der Regel auch von der Parlamentsmehrheit ohne Änderungen verabschiedet werden. Die regierende Mehrheit wird zu einer politischen Einheit, der die Opposition, ihrer Einflußmöglichkeiten beraubt, gegenübersteht.

Die Versuchung, Kompromisse zu suchen, wird der Opposition genommen, sie ist auf die Taktik der Gewinnung der Wähler der nächsten Wahl verwiesen. Die Opposition wird nicht mehr die Regierungsmehrheit zu beeinflussen suchen, sondern die Wähler. Das Plenum des Parlaments und seine Wirkung in der Öffentlichkeit gewinnt damit an Bedeutung.

Im Plenum des Parlaments müssen Regierung und Opposition einander als gleichberechtigte Gegenspieler gegenüberstehen. Dort, wo die Herrschaft der regierenden Mehrheit nicht praktiziert, sondern begründet werden soll, muß der nichtregierenden Minderheit die Chance zugestanden werden, Regierungshandlungen und deren Begründung gleichberechtigt zur Regierung in Frage zu stellen.

In dem Maße, in dem der Entscheidungsprozeß aus dem Gesamtparlament in die regierende Mehrheit verlagert wird, verliert die Debatte im Parlament den Charakter des überzeugungs- und kompromißbereiten Gesprächs, das notwendigerweise für den wahlberechtigten Bürger unverständlich sein muß. Die "deklaratorische Debatte" (Franz Schneider) bereits entschiedener Entscheidungsmöglichkeiten bezieht den Adressaten dieser Debatte, den wahlberechtigten Bürger, in die Auseinandersetzung mit ein und zwingt die Redner, für diesen verständlich zu sprechen, wenn seine Rede überhaupt einen Sinn haben soll.

Auf diese Weise würde die Polarität zwischen Regierung und Opposition um einen dritten Pol vermehrt: die betroffenen Bürger.³⁴⁾ Diese sind zwar in der Debatte im Parlament stumm, aber ihre Meinungsbildung - und letztlich ihre Willensbildung bei der Wahl - beeinflußt nicht nur die Argumentation von Regierung und Opposition in der Debatte, sondern sie wird auch durch die Argumentation der beiden Parlamentsgruppen beeinflusst. Diese wechselseitige Beeinflussung wird sich in dem Maße verstärken, als sie das eigentliche Ziel der parlamentarischen Debatte wird.

Aus diesem Grunde gehen die folgenden Vorschläge vom Ziel eines Redeparlamentes aus, dessen Verhaltensregeln und Organisation vom Gegensatz Regierungspartei - Oppositionspartei geprägt sein sollen, und das sich in erster Linie an die Öffentlichkeit wendet.

34) Volkmär Gabert, Die Stellung der Opposition, in: Kroher (Hrsg.) Nach 20 Jahren, München 1966, S. 16f.

5141 Regierung im Parlament

In der Ordnung des Bundestages muß die Tatsache der Partei-regierung deutlicher und eindeutiger bestimmend werden. Das heißt, daß die Regierung mit ihrer parlamentarischen Mehrheit deutlicher als eine Einheit verstanden werden muß. Die Regierung muß auch institutionell die politische Führung der Mehrheit sein. Sie muß beispielsweise im Ältestenrat vertreten sein, und die Tagesordnung bestimmen können.

Die Regierung muß außerdem über den engen Kreis des Kabinetts hinaus durch Parlamentarier aus der regierenden Mehrheit erweitert werden.³⁵⁾ Die Einrichtung parlamentarischer Staatssekretäre, die in der großen Koalition aus anderen Motiven eingeführt wurde, ist nicht ausreichend. Minister mit eigenem Verantwortungsbereich ohne Kabinettsrang, Junior-Minister und parlamentarische Privatsekretäre nach britischem Vorbild sollten geschaffen werden. Der Fraktionsvorsitzende der Regierungsfraktion muß auch offiziell Kabinettsrang erhalten.³⁶⁾

Die Organisation der regierenden Mehrheit muß weiter dem Redeparlament angepaßt werden. Die Regierung muß in stärkerer Weise als dies bislang der Fall war, mit ihrer Mehrheit kooperieren und ihre Vorlagen und Initiativen in den Arbeitskreisen der Regierungsmehrheit vor Einbringung ins Parlament mit den Abgeordneten, die sie tragen, abstimmen. Die einzelnen Minister und das Kabinett werden dann die von der Regierung entwickelte Politik in stärkerem Maße vertreten und verantworten können. Grundsätzliche Änderungen der Regierungsvorlagen werden so zur Ausnahme werden.

Für ausgabenerhöhende Anträge sollte der Artikel 113 des Grundgesetzes entsprechend dem britischen Brauch der Nichtzulassung ausgabenerhöhender Anträge von Parlamentariern³⁷⁾

35) Domes, a.a.O. S. 15f.

36) Domes, a.a.O. S. 174

37) Siehe oben S. 55 Fußnote 76)

geändert werden. Damit würde die Verantwortlichkeit der Regierung eindeutiger festgelegt.

5142 Opposition im Parlament

Die Stellung des Oppositionsführers muß gestärkt werden. Dabei darf es weniger darum gehen, seine Macht und Einflußmöglichkeit auf die Politik und den Gesetzgebungsprozeß zu vergrößern, als vielmehr darum, ihn in der Öffentlichkeit als gleichberechtigten Gegenspieler des Kanzlers aufzuwerten.

Der Führer der Opposition muß ein monatliches Anerkennungsgehalt erhalten. Darüber hinaus benötigt er einen eigenen Etat, der es ihm erlaubt, einen größeren Beraterstab zu unterhalten. Dieser Stab muß mehr Mitarbeiter umfassen, als die derzeit den einzelnen Fraktionen zur Verfügung stehenden Mitarbeiterstäbe. Die Regierungsfraktion kann auf ihre Assistenten verzichten, sie soll sich der Bürokratie bedienen, die von ihren Ministern kontrolliert wird.

Der Oppositionsführer muß auch im Protokoll der Bundesrepublik nach dem Bundeskanzler rangieren.

Die Geschäftsordnung des Bundestages ist so zu ändern, daß jeweils nach einem Sprecher der regierenden Mehrheit ein Sprecher der Opposition zu Wort kommt. Nach dem Kanzler muß grundsätzlich der Oppositionsführer im Parlament das Wort erhalten. Nach einem Ressortminister hat der zuständige Sprecher des zu bildenden Schattenkabinetts der Opposition das Wort.

Ein Klenartag der Woche ist einzurichten, dessen Tagesordnung die Opposition bestimmen darf.

Schäfer erkennt sehr richtig, daß die Berichte des Bundesrechnungshofes ein Instrument der Opposition sein können, er schlägt deshalb vor, den Rechnungshof zu einer Einrichtung

des Bundestages zu machen.³⁸⁾ Er empfiehlt, den Präsidenten und den Vizepräsidenten auf Vorschlag der Regierung vom Parlament wählen zu lassen. Die Personalpolitik des Hofes solle allein vom Präsidenten bestimmt werden.³⁹⁾ Schäfer geht damit seinen Gedankengang nicht konsequent zu Ende. Das Präsidium des Bundesrechnungshofes müßte von der Opposition eingesetzt und nur mit deren Zustimmung in den Ruhestand versetzt werden können.

Schäfer schlägt weiter vor, daß ein Viertel des Bundestages dem Rechnungshof einen Auftrag zur Erstellung eines Gutachtens geben können soll.⁴⁰⁾ Auch dieser richtige Gedanke sollte zu einem genuinen Oppositionsrecht umgeformt werden.

5143 Das Plenum des Bundestages

Die Öffentlichkeit des Parlamentsplenums muß das Recht der Rundfunk- und Fernsehanstalten einbegreifen, direkte Übertragungen von Debatten zu senden.⁴¹⁾

51431 Die Unterscheidung der Gesetze

Der Bundestag sollte in seiner Arbeitsweise zwei verschiedene Kategorien von Gesetzen unterscheiden:

- a) Gesetze von politischem Gewicht und
- b) Gesetze ohne politisches Gewicht und Gesetze, die ohne Opposition in erster Lesung beraten werden.

Gesetze von politischem Gewicht werden nur im Plenum behandelt; sie können nicht an Ausschüsse überwiesen werden. Sind sich Regierung und Opposition über den Charakter eines Gesetzes, über das in erster Lesung eine kontroverse Debatte stattfand, nicht einig, gehört es automatisch zu den Gesetzen der Kategorie a).

38) Schäfer, a.a.O. S. 280

39) Schäfer, a.a.O. S. 279

40) Schäfer, a.a.O. S. 308

41) Schäfer, a.a.O. S. 296

Gesetze der Kategorie b) werden grundsätzlich nur in erster Lesung im Plenum beraten. Sie können mit Billigung des zuständigen Ministeriums, des Kanzleramtes und des Büros des Oppositionsführers von den Ausschüssen endgültig verabschiedet werden. Ergeben sich bei den Ausschußberatungen Meinungsverschiedenheiten, so kann die Regierung oder die Opposition eine Beratung im Plenum verlangen. In dieser Beratung wird dann von der dem Ausschuß überwiesenen Vorlage ausgegangen.

Zu Änderungsanträgen, die von einer Regierungsvorlage abweichen, ist jeweils der zuständige Ressortminister vom Präsidenten offiziell zu einer Stellungnahme aufzurufen.

Die vorgeschlagene Unterscheidung von Gesetzesvorlagen soll einmal das Parlamentsplenum von reiner Verwaltungsarbeit entlasten und zum anderen politische Probleme und ihre Debatte ausschließlich dem Plenum vorbehalten.⁴²⁾

Die Opposition wird durch diese Regelung vor die Alternative gestellt, entweder ein Gesetz für politisch gewichtig zu erklären und damit klare Fronten im Plenum des Bundestages zu erzwingen oder das Gesetz ohne große öffentliche Wirkung verabschieden zu lassen.

Das Kabinett seinerseits erhält die Möglichkeit, bei allen ihm wichtig erscheinenden Gesetzen den Gesetzgebungsprozeß unter Kontrolle zu halten, was ihm naturgemäß im Plenum des Parlaments leichter fällt.

Die Ausschüsse werden damit nur noch mit den politisch unwesentlichen Gesetzen und deren Gesetzestchnik beschäftigt.

5144 Die Ausschüsse des Bundestages

Die Ausschüsse sollen sich, wie dargelegt, nur mit den Gesetzen der Kategorie b) befassen.

42) Horst Ehmke, Unkorrigiertes Protokoll des Parteitages der SPD 1968 in Nürnberg, Arbeitsgemeinschaft C, S.15

Wird von der Regierung oder der Opposition ein Gesetz nach Überweisung doch noch einmal ins Plenum zurückgeholt, so soll der Ausschuß nicht berechtigt sein, als Ausschuß Änderungen vorzuschlagen,⁴³⁾ dies überschreitet seine Aufgaben.

Die Bedeutung der Ausschüsse würde allein durch den Tatbestand, daß die Gesetze der Kategorie a) nur im Plenum beraten werden, stark vermindert.

Trotzdem sollte das Empfehlungsrecht der Ausschüsse beseitigt werden. Wenn Abgeordnete Gesetze verändern und damit die Politik modifizieren wollen, sollen sie dies als Abgeordnete tun und damit klarstellen, wie sie zu der vom Gesetz intendierten Politik stehen. Zusammen mit der Verpflichtung des zuständigen Ministers, Stellung zu nehmen, führt dies zu einer Verdeutlichung der Fronten im Parlament, die dann auch für die Öffentlichkeit sichtbar werden

5145 Untersuchungsausschüsse.

Einer weitgehenden Reform bedürfen auch die Untersuchungsausschüsse des Bundestages. Gerade die Untersuchungsausschüsse des Bundestages sind noch völlig von dem Gedanken geprägt, das Parlament habe die Regierung zu überwachen. Ihre derzeitige Struktur geht vom Gegensatz Regierung - Parlament aus⁴⁴⁾ und ist damit bei parlamentarischer Parteiregierung mit dem Fehler behaftet, daß eine Ausschußmehrheit gegen den eigenen Minister inquiren und letztlich öffentlich seine Fehler feststellen muß.

Max Weber hat gefordert, die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen von der Forderung einer parlamentarischen Minderheit abhängig zu machen, und dies ist auch seit der Weimarer Reichsverfassung verwirklicht.⁴⁵⁾ Aber dieses Minderheitenrecht bezieht sich nur auf die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses

43) heute: § 60 (2) G.O.

44) Walter Lewald, Enquête-recht und Aufsichtsrecht, in: Archiv des öffentlichen Rechts, 1923, S. 320f.

45) Steffani, Über die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse, in: Kluxen (Hrsg.), a.a.O. S. 260ff.

ses - die Praxis und der Bericht eines Untersuchungsausschusses werden durch die Tatsache einer Ausschussmehrheit der regierungstragenden Abgeordneten geprägt. Wenn diese auch meist nicht so dreist und offen wie der Vorsitzende des Fibag-Ausschusses im Jahre 1962, Hoogen, erklären, sie wollten kein "Eigentor" schießen und schon vor Abschluß der Untersuchungen betonen, "wir stellen uns geschlossen vor den Bundesverteidigungsminister",⁴⁶⁾ so werden die Abgeordneten der Regierungsmehrheit doch spätestens beim Erstellen des Untersuchungsberichtes in den Konflikt zwischen Parteiloyalität und Tatsachenfeststellung gebracht, wenn peinliche Ergebnisse für die Regierung vorliegen.

So entwickelt sich die derzeitige Praxis der Untersuchungsausschüsse zu einer äußerst zweischneidigen Waffe der Opposition.⁴⁷⁾ Die Opposition, die einen Skandal oder eine Affäre aus dem Bereich der Regierungsverantwortung untersuchen läßt, kann zwar den Untersuchungsausschuß erzwingen, das Ergebnis der Untersuchung wird aber von der Regierungsmehrheit festgelegt.

Die Opposition läuft damit Gefahr, der Regierungsmehrheit durch einen Untersuchungsausschuß die Gelegenheit zu geben, einem Minister, der umstritten ist, vor der Öffentlichkeit von einer Institution des Parlaments seine Integrität bestätigen zu lassen.

Deshalb sollte das gesamte Untersuchungsrecht des Parlaments dahingehend neu gefaßt werden, daß die Untersuchungsausschüsse durch Hinzunahme von Bundesrichtern erweitert werden. Schäfer schlägt vor, so viel Bundesrichter aus den Präsidialräten der obersten Bundesgerichte zuzuziehen, daß keine Regierungsmehrheit im Ausschuß mehr besteht.⁴⁸⁾ Dem Vorschlag wäre noch

46) Verhandlungen...4. Periode S. 1 584

47) Es wird hier nur die "politisch-propagandistische Enquête" (Steffani) behandelt, da nur diese für die Opposition besonderes Interesse hat.

48) Schäfer, a.a.O. S. 309

hinzuzufügen, daß es sinnvoll wäre, wenn, ähnlich wie in Schiedsgerichtsverfahren von Parteien, Kläger wie Beklagter je drei Mitglieder für den Untersuchungsausschuß benennen könnten. Unter Kläger sollte normalerweise die Opposition verstanden werden.

Das Recht einen Untersuchungsausschuß zu erzwingen, sollte vom Minderheitsrecht zum Recht der Opposition gemacht werden.

515 Reform der Institutionen

Die hier vorgeschlagenen Reformen streben allesamt eine Parlamentsordnung an, die dem Tatbestand der Parteiregierung entspricht. Damit das Parlament diesen Gegebenheiten mehr entspricht als bislang, muß der einzelne Abgeordnete in seinen Mitwirkungsmöglichkeiten in den Ausschüssen beschnitten werden. Nur auf diesem Wege kann das Parlament als Ganzes mehr Gewicht in der öffentlichen Debatte gewinnen; ganz abgesehen^{deswegen}, daß die vorgeschlagenen Reformen einen entsprechenden Willen der Opposition voraussetzen.

Ein zweites Paradox folgt: Wenn die Opposition der eigentliche Beweger des parlamentarischen Lebens sein soll, muß sie der Regierung deutlicher gegenübertreten können. Die Stärkung der Opposition verlangt eine Stärkung der Macht der Regierung. Die Opposition kann so stark sein, wie die Regierung mächtig und damit verantwortlich ist.

Vielleicht wird die große Koalition das Mehrheitswahlrecht einführen, das Koalitionsregierungen unmöglich und unnötig machen wird, vielleicht wird die große Koalition eine Reform der Institutionen dieser Bundesrepublik durchführen, vielleicht wird diese große Koalition aber auch ein Schritt zur Institutionalisierung eines Immobilismus sein, den die Republik Österreich vor nicht allzu langer Zeit hinter sich gebracht hat.

Institutionelle Reformen jedenfalls werden für die Bundesrepublik nicht genügen. Das parlamentarische Regierungssystem ist die schwierigste Regierungsform der westlichen Demokratie. Es kann nur funktionieren, wenn bei Wählern wie bei Politikern eines Landes der Geist freiheitlicher Demokratie herrscht.

Jener Geist, der das Gemeinsame kennt und der aus diesem Grunde politische Gegnerschaft nicht zur Feindschaft entarten läßt, die in Feindseligkeit ausartet.

Die parlamentarische Demokratie kann nur funktionieren, wenn die Politiker der Regierungsmehrheit wie die Politiker der Opposition die Tugend der Mäßigung in der Auseinandersetzung aus eigener Einsicht praktizieren, wenn bei den Parlamentariern die Bereitschaft vorhanden ist, die politische Auseinandersetzung als ernsthaftes Spiel zu verstehen, das graduelle Unterschiede deutlich, ja übertrieben, herausstellt.

Solange dieses Spielerische der politischen Debatte - das Indiz persönlicher Souveränität ist - vom Bierernst feindseliger oder 'arbeitswilliger' Parlamentarier unterdrückt wird, kann eine Opposition ihrer Aufgabe nicht gerecht werden.

Es ist schwer, diese politische Souveränität mit Abstraktionen zu erfassen. August Heckscher beschreibt die leicht ge-

brochene, ironische Haltung eines Politikers: "Menschen, die im politischen Leben Erfolg haben, die Macht ausüben und dabei ihre Seelenruhe bewahren, sind fast stets innerlich unabhängig von den Dingen der Welt. Sie nehmen aktiv am Leben teil und bleiben doch immer kritische Beobachter... Alles mag den Gedanken nahelegen, daß Politik eine Art Spiel sei, und daran ist etwas Richtiges... Wenn es auch wahr ist, daß der Politik etwas Schauspielerisches, etwas von einem Spiel anhaftet, so müssen wir doch einen bedeutsamen Unterschied beachten. Bei der Idee vom Spielen sollten wir an das tief-ernste Spiel der Kinder denken, nicht an das von Erwachsenen, das gewöhnlich bloß leichtfertig ist. Wer je Kinder beobachtet hat, wird verstehen, was ich meine, wenn ich sage, daß ihr Spiel ernst ist. Es ist das Hauptgeschäft ihres Lebens."⁴⁹⁾

Spielerisch zwar auf der Bühne des Parlaments, aber im vollen Bewußtsein um die Ernsthaftigkeit der Auseinandersetzungen, haben sich Regierungsmehrheit und Opposition gegeneinander zu stellen und durch ihren Konflikt den Funken der Politisierung in die Gesellschaft hineinzutragen.

521 Obrigkeit und Opposition

Bagehot nennt im 19. Jahrhundert unter den fünf Hauptfunktionen des Parlaments die öffentliche Debatte noch an dritter und an vierter Stelle,⁵⁰⁾ während Bernard Crick 1964 schreibt, "Parliament is a forum of publicity... its real functions are those of alerting and informing the public on matters relevant to the decision which may (or whether) to vote."⁵¹⁾

Der politisch interessierte Bürger, der sich nicht durch aktives Handeln ins politische Geschehen einschalten kann, wird durch die öffentliche Debatte, die er verfolgt, in die Politik

49) August Heckscher, Glück für Alle, Berlin, 1964, S. 124ff.

50) Bagehot, a.a.O. S. 115

51) Bernard Crick, The Reform of Parliament, (3. Auflage)
London, 1966, S. 27

mit einbezogen. Erst diese Öffentlichkeit des Politischen macht es zu einem Bereich der Gesellschaft und nimmt es aus der Hand einer kleinen Gruppe von Gewählten. Diese Öffentlichkeit entsteht in der parlamentarischen Demokratie durch den Konflikt zwischen Regierung und Opposition, der überhaupt erst Interesse der Bürger zu wecken vermag. Durch den Konflikt mit der sie angreifenden Opposition wird die Regierung gezwungen, ihre Handlungen verständlich zu machen. Denn "Taten, die nicht von Reden begleitet sind, verlieren einen großen Teil ihres Offenbarungscharakters, sie werden 'unverständlich' und ihr Zweck ist gemeinhin... durch die Schaffung vollendeter Tatsachen alle Möglichkeiten einer Verständigung zu sabotieren."⁵²⁾

Die Bundesrepublik hat dieses Erklären politischer Entscheidungen nur in wenigen Parlamentsdebatten erlebt. Der Deutsche Bundestag hat das wahlberechtigte Volk in seine Auseinandersetzungen nicht einbeziehen wollen; die große Koalition stellt praktisch nur eine institutionelle Fixierung des Tatbestandes dar, daß in Deutschland Politik eine Angelegenheit der Obrigkeit geblieben ist - trotz demokratischen Grundgesetzes.

Von den politischen Ereignissen gleichsam eingeholt, stellt die vorliegende Arbeit nicht nur den Versuch dar, das Wirken und die Möglichkeiten der Opposition in der Bundesrepublik Deutschland darzustellen; darüber hinaus zeigt sie, wie sowohl durch die Fehler der institutionellen Ordnung als auch durch das Verhalten der Sozialdemokraten die große Koalition zur Konsequenz der Bundesrepublik werden mußte.

Die Bürger der Bundesrepublik stehen erstaunt vor dem Phänomen der großen Koalition, die zustande kam, als sei der Notstand ausgebrochen. Eine geringe wirtschaftliche Rezession und ein Bundeshaushalt mit Defizit riefen ein allgemeines Krisengefühl hervor, welches - bei Volk und Politi-

⁵²⁾ Hannah Arendt, a.a.O. S. 167f.

kern auftretend - demonstrierte, in welch starkem Maße Politik als undurchschaubares fatales Ereignis verstanden wird.

522

"Staat" und Gesellschaft

Für die Sozialdemokraten war die Bildung dieses großen Machtkartells ein willkommener Anlaß, sich vom Odium der Partei, der Opposition, des Nein-Sagers zu befreien und in den Rang einer "Staatspartei" aufzusteigen - denn in den Augen vieler war es ein Aufstieg, ein Teilnehmen am Übergeordneten, am "Staat".

Theodor Schieder weist darauf hin, wie sehr die deutsche Verfassungsgeschichte dem Parteienwesen ein Leben am Rande oder gar außerhalb der Verfassung zwies, und wie sehr die Parteien als etwas dem "Staat" Entgegenstehendes verstanden wurden.⁵³⁾ Gerhard A. Ritter schreibt zu dem gleichen Tatbestand, "das deutsche Parteienwesen bildete sich als Begleiterscheinung der nachträglichen 'Einführung parlamentarischer Verfassungsformen in die geschlossene bürokratisch-militärische Organisation' der deutschen Staaten. Das Machtzentrum lag weiterhin bei der Bürokratie, und die Parteien wurden auf die 'lediglich negative Politik' der Zustimmung oder Ablehnung von Steuerforderungen und Gesetzen sowie der Kritik der vom Monarchen eingesetzten Regierung beschränkt."⁵⁴⁾

Aber nicht nur die deutsche Geschichte, auch die speziellen Ausformungen deutschen politischen Denkens sind gekennzeichnet von einem Beiseitestellen der Parteien. Es führt eine Linie von Hegels Staatsvergötzung über Heinrich von Treitschke bis zu Werner Weber.⁵⁵⁾ Und Herbert Krüger schreibt in

53) Theodor Schieder, Die geschichtlichen Grundlagen und Epochen des deutschen Parteiwesens, in: Staat und Gesellschaft im Wandel unserer Zeit, München, 1956, S. 135ff.

54) Ritter, Parlamentarismus, a.a.O. S. 39

55) Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, Bericht der Parteienrechtskommission, Frankfurt/M. 1956, S. 2 ff.

seiner "Allgemeinen Staatslehre" noch im Jahre 1964 den Satz nieder, der für einen großen Teil der deutschen Rechtswissenschaftler repräsentativ ist: "Der Staat hat die Sphäre der Allgemeinheit darzustellen, während die Gesellschaft die Provinz der Besonderheiten von öffentlicher Bedeutung ist."⁵⁶⁾

Diese Trennung von Staat und Gesellschaft, die die Parteien wie selbstverständlich in den Bereich der Gesellschaft verweist,⁵⁷⁾ schafft eine Gegensätzlichkeit, die der Realität einer politischen Gesellschaft nicht entspricht.⁵⁸⁾

Die Begründung des Bundesverfassungsgerichtes etwa, mit der dieses die staatliche Parteienfinanzierung verwirft, atmet diesen obrigkeitsstaatlichen Geist, wenn es den Parteien die Aufgabe zuordnet, "in den Bereich der organisierten Staatlichkeit hineinzuwirken," und sie zu "Zwischengliedern zwischen dem einzelnen und dem Staat" macht,⁵⁹⁾ genau so, als sei dieser Staat etwas Übergeordnetes über der Gesellschaft und den Parteien.⁶⁰⁾

Daß in einer Parteiendemokratie, deren Regierungen aus den Parlamentsparteien gebildet werden, Regierung immer Partei-Regierung ist, daß also bei Regierungsübernahme einer Partei

56) Herbert Krüger, Allgemeine Staatslehre, Stuttgart, 1964, S. 527

57) Herbert Krüger tut dies ebenso, a.a.O. S. 371

58) Erich Angermann, Das 'Auseinandertreten von Staat und Gesellschaft' im Denken des 18. Jahrhunderts, in: ZfP, Jahrgang 10, Heft 2, S. 89ff.

59) Das Bundesverfassungsgericht zur Parteienfinanzierung, Beilage zur Wochenzeitung 'Das Parlament' vom 10.8.1966, B. 32/66 S. 24

60) Die Urteilsbegründung macht an anderer Stelle die Problematik der Trennung zwischen Staat und Gesellschaft offenbar: Es sei, so erklären die Richter, "den Staatsorganen grundsätzlich verwehrt,... sich in bezug auf den Prozeß der Meinungs- und Willensbildung des Volkes zu betätigen." Dies bedeute, "daß dieser Prozeß grundsätzlich 'staatsfrei' bleiben muß." Das Gericht muß dann, um nicht allzu unrealistisch zu bleiben, die "Öffentlichkeitsarbeit von Regierung und gesetzgebenden Körperschaften" ausdrücklich für verfassungsmässig erklären. (a.a.O. S. 23)

oder Regierungsbeteiligung kein qualitativer Sprung von der Gesellschaft in den "Staat" stattfindet, sondern die Besetzung von Regierungsämtern durch Politiker einer Partei, ist für viele deutsche Staatsdenker zu einfach.

Selbst ein Mann wie Karl Jaspers kann sich dieser Vergötzung des Staates nicht enthalten. Anklagend schreibt er über die Parteien der Bundesrepublik: "Ursprünglich vielfach autonome Bildungen aus der unbegrenzten Freiheit des Volkes, werden sie in ihrem Bewußtsein zu den Mächtigen selber. Der Staat, das sind die Parteien. Die Staatsführung liegt in den Händen der Parteien. Sie usurpieren den Staat."⁶¹⁾

Die Opposition leidet unter dieser traditionell vorgeprägten Reserve gegenüber Parteien naturgemäß am meisten.⁶²⁾ Sie kann sich nicht mit Regierungsämtern dem Verdacht, Partei zu sein, entziehen wie die Regierungsmehrheit. Sie muß sogar, will sie ihren Aufgaben gerecht werden, den Repräsentanten des "Staates" widersprechen, sie kritisieren und sie politisch bekämpfen. In einem Lande, in dem das obrigkeitsstaatliche Denken so wenig überwunden ist, wie in Deutschland, ist dies zweifellos eine schwierige Aufgabe.

Bedenkt man weiter, daß Opposition in Deutschland immer Opposition gegen die Verfassung war,⁶³⁾ daß parlamentarische Opposition nach 1949 zum ersten Male über einen längeren Zeitraum von verfassungstreuen Politikern betrieben wurde, so wird klar, daß die Bildung der großen Koalition auch eine Resignation der Sozialdemokraten vor der deutschen Vergangenheit darstellt. Die Unionsparteien haben die obrigkeitsstaatlichen Klischees im deutschen Denken benutzt, der Opposition den ihr gebührenden Platz streitig zu machen - mit Erfolg. Die Koalition der beiden großen Parteien der Bundesrepublik kann als Indiz für den mangelnden demokratischen Konsens in Deutschland dienen,

61) Karl Jaspers, *Wohin treibt die Bundesrepublik?* München, 1966, S. 133

62) Besson, *Regierung und Opposition*, a.a.O. S. 226f.

63) Hennis, *Parlamentarische Opposition*, a.a.O. S. 207
Besson, a.a.O. S. 227ff. bes. S. 230

der nicht ausreichte, ein Band der Gemeinsamkeit um die konkurrierenden Gruppen zu bilden.

In einem Land, das das demokratische Gegeneinander der um die Macht kämpfenden Gruppen nicht als eine Selbstverständlichkeit kennt, in einem Land, in dem viele Bürger noch immer in obrigkeitsstaatlichen Vorstellungen verhaftet sind, in einem Land, in dem die Opposition nicht den ihr zustehenden Rang in den Institutionen zuerkannt bekommt, in Deutschland hat es eine Opposition schwer. Ihr steht als Weg des geringsten Widerstandes die Flucht in die institutionalisierte Gemeinsamkeit einer gemeinsamen Regierung offen. Diesen Weg ging die SPD.

L I T E R A T U R V E R Z E I C H N I S

- Wolfgang Abendroth Aufstieg und Krise der deutschen Sozialdemokratie, Frankfurt/M. 1964
- ders. Sozialgeschichte der deutschen Arbeiterbewegung, Frankfurt/M. 1965
- Rüdiger Altmann Das Erbe Adenauers, München, 1963
- Amtliches Handbuch des Deutschen Bundestages, 4. Wahlperiode
- Erich Angermann Das 'Auseinandertreten von Staat und Gesellschaft' im Denken des 18. Jahrhunderts, in: ZfP, Jahrg.10, Heft 2
- Anschütz/Thoma Handbuch des Deutschen Staatsrechts, 2 Bände, Tübingen, 1930
- Hannah Arendt Fragwürdige Traditionsbestände im politischen Denken der Gegenwart Frankfurt/M. o.J.
- dies. Vita activa, Stuttgart, 1960
- dies. Über die Revolution, München, 1963
- Adolf Arndt Die Entmachtung des Bundestages, in: Die neue Gesellschaft, 6. Jahrg. Heft 6
- Friedrich Baerwald Die Verbände in der Demokratie der Gegenwart, in: ZfP, Jahrg.10, Heft 1
- Walter Bagehot The English Constitution, Oxford, 1928
- Udo Bernbach Aspekte der Parlamentarismus-Diskussion im kaiserlichen Reichstag, in: FVS, 1967, Heft 1
- Waldemar Besson Regierung und Opposition in der deutschen Politik, in: FVS, Jahrg. 3, Heft 3
- ders. Die außenpolitische Debatte, in: Führung und Bildung in der heutigen Welt, Stuttgart, 1964
- Ingeborg Bode Ursprung und Begriff der parlamentarischen Opposition, Stuttgart, 1962
- Franz Böhm Der Arbeitsstil des Bundestages, in: die neue Gesellschaft, Jahrg. 11, Heft 5

- | | |
|---|---|
| Karl Martin Bolte | Deutsche Gesellschaft im Wandel,
Opladen, 1966 |
| Karl D. Bracher | Die Auflösung der Weimarer Republik,
Stuttgart, 1955 |
| Otto Brunner | Land und Herrschaft, Baden, 1939 |
| James Bryce | Modern Democracies, I, II, London
1923 |
| Das Bundesverfassungsgericht zur Parteienfinanzierung;
Beilage zur Wochenzeitschrift 'Das Parlament' vom 10.8.1966 | |
| Georges Burdeau | Einführung in die politische Wissen-
schaft, Neuwied, 1964, S. 75f. |
| Edmund Burke | Thoughts on the Present Discontents
and Speeches, London, 1886 |
| ders. | Reflections on the Revolution in France,
New York, 1955 |
| Bernard Crick | In Defence of Politics, London, 1962 |
| ders. | The Reform of Parliament, London, 1966 |
| Robert A. Dahl
(Hrsg.) | Political Oppositions in Western
Democracies, New Haven, 1966 |
| Ralf Dahrendorf | Gesellschaft und Freiheit, München,
1961 |
| ders. | Gesellschaft und Demokratie in Deutsch-
land, München, 1965 |
| Bruno Dechamps | Macht und Arbeit der Ausschüsse,
Meisenheim, 1954 |
| Ernst Deuerlein
(Hrsg.) | Der Reichstag, Frankfurt/M. 1963 |
| Marion Gräfin
Dönhoff | Die Bundesrepublik in der Ära
Adenauer, Reinbeck, 1963 |
| Jürgen Domes | Mehrheitsfraktion und Bundesregierung,
Köln, 1964 |
| Maurice Duverger | Les Partis Politiques, Paris, 1961 |
| Gottfried Eisermann
(Hrsg.) | Wirtschaft und Kultursystem, Stuttgart,
1955 |
| ders. | Die Struktur der sozialen Klassen in
Deutschland, in: Kölner Zeitschrift
für Soziologie und Sozialpsychologie,
Jahrg. 17 |
| Thomas Ellwein | Das Regierungssystem der Bundesrepublik
Deutschland, Köln, 1964 |
| ders. | Entmachtung des Parlaments - Verant-
wortung des Parlaments, in: Die Mit-
arbeit, Jahrg. 15, Heft 3 |

Klaus Erdmenger	Das folgenschwere Mißverständnis, Freiburg, 1967
Fritz Erler	Demokratie in Deutschland, Stuttgart, 1965
Theodor Eschenburg	Die improvisierte Demokratie, München, 1964
ders.	Staat und Gesellschaft, Stuttgart, 1965
Ossip K. Flechtheim	Die Anpassung der SPD, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozial- psychologie, Jahrg. 17
Ernst Fraenkel	Das amerikanische Regierungssystem, Köln, 1960
ders.	Deutschland und die westlichen Demo- kratien, Stuttgart, 1964
Carl Joachim Friedrich	Federalism and Opposition, in: Govern- ment and Opposition, Vol I, No. 3
Manfred Friedrich	Opposition ohne Alternative? Köln, 1962
Heinrich von der Gablenz	Politische Parteien als Ausdruck ge- sellschaftlicher Kräfte, Berlin, 1952
ders.	Einführung in die politische Wissen- schaft, Köln, 1965
Volkmar Gabert	Die Stellung der Opposition, in: Kroher (Hrsg.) 20 Jahre danach, München, 1966
Günter Gaus	Bonn ohne Regierung, München, 1965
ders.	Staatserhaltende Opposition, Reinbeck, 1966
Friedrich Glum	Die staatsrechtliche Struktur der Bundesrepublik Deutschland, Bonn, 1965
Wilhelm Grewe	Parteienstaat oder was sonst? in: Der Monat 36
Bernhard Guttman	England im Zeitalter der bürgerlichen Revolution, Stuttgart, 1964
Karl Theodor Freiherr von Guttenberg	Wenn der Westen will, Stuttgart, 1965
Jürgen Habermas	Student und Politik, Neuwied, 1961
ders.	Strukturwandel der Öffentlichkeit, Neuwied, 1965
ders.	Theorie und Praxis, Neuwied, 1963

- | | |
|---------------------------|---|
| Heinrich Hannover | Politische Diffamierung der Opposition, Dortmund, 1962 |
| August Heckscher | Glück für Alle, Köln, 1964 |
| G.W.F. Hegel | Grundlinien der Philosophie des Rechts, Hamburg, 1955 |
| Wilhelm Hennis | Parlamentarische Opposition und Industriegesellschaft, in: Gesellschaft, Staat und Erziehung, Jahrg. 1956, Heft 5 |
| ders. | Zum Problem der deutschen Staatsanschauung, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, Jahrg. 7, Heft 1 |
| ders. | Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik, Tübingen, 1964 |
| ders. | Der Deutsche Bundestag, 1949 - 1965, in: Der Monat 215 |
| ders. | Rechtfertigung und Kritik der Bundestagsarbeit, in: Die neue Gesellschaft, Jahrg. 14, Heft 2 |
| Michael Hereth
(Hrsg.) | Junge Republik, München, 1966 |
| Ferdinand Hermens | Parteien, Volk und Staat, Karlsruhe, 1960 |
| ders. | Demokratie oder Anarchie, Frankfurt/M. 1951 |
| Pendleton Herring | The Politics of Democracy, New York, 1940 |
| Theodor Heuss | Der Parlaments-Ausschuß, in: Jahrbuch für politische Forschung, Berlin, 1933 |
| Joachim Hirsch | Zur Reform der parlamentarischen Haushaltskontrolle, in: PVS, Jahrg.8, Heft 1 |
| Thomas Hobbes | Leviathan, Leck, 1965 |
| Ralph K. Huitt | The Congressional Committee: A Case Study, in: American Political Science Review, Vol. XLVIII, June 1954 |
| Karl Jaspers | Wohin treibt die Bundesrepublik? München, 1966 |
| ders. | Antwort, München, 1967 |

- Ivor Jennings, Cabinet Government, Cambridge, 1951
ders. Parliament, Cambridge, 1957
ders. Party Politics, Cambridge, 1960
John Maynard Keynes The General Theory of Employment, Interest and Money, London, 1961
Otto Kirchheimer Parteienstruktur und Massendemokratie, in: Europa Archiv für öffentliches Recht, 1954
ders. Politik und Verfassung, Frankfurt/M. 1964
Kurt Kluxen Das Problem der politischen Opposition, Freiburg, 1956
ders. (Hrsg.) Parlamentarismus, Köln, 1967
Kralewski/Neunreither Oppositionelles Verhalten im ersten Deutschen Bundestag, Köln, 1963
Ekkehart Krippendorf Das Ende des Parteienstaates, in: Der Monat 160
ders. Das Ende des Parteienstaates, in: Die neue Gesellschaft, Jahrg. 13, Heft 1
Alfred Leclaire Große Koalition als permanente Krisenregierung, Diss. 1966
Gerhard Leibholz Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, Berlin, 1960
Walter Lewald Enquêterecht und Aufsichtsrecht, in: Archiv des öffentlichen Rechts, 1923
Walter Lippmann Die öffentliche Meinung, München, 1964
John Locke The Second Treatise of Government, New York, 1952
Karl Loewenstein Verfassungslehre, Tübingen, 1959
ders. Der britische Parlamentarismus, Reinbeck, 1964
Ulrich Lohmar Innerparteiliche Demokratie, Stuttgart, 1963
Theodore Lowi Toward Functionalism in Political Science: The Case of Innovation in Party Systems, in: American Political Science Review, Vol. LVII, No. 3
Heinz Markmann Das Abstimmungsverhalten der Fraktionen in deutschen Parlamenten, Berlin, 1952

- | | |
|--|---|
| Erskine May's | Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, London, 1964 |
| R.T. Mc Kenzie | British Political Parties, London, 1955 |
| Robert Michels | Zur Soziologie des Parteienwesens, Leipzig, 1925 |
| J. St. Mill | Considerations on Representative Government, Oxford, 1964 |
| Peter Molt | Der Reichstag vor der improvisierten Revolution, Köln, 1963 |
| Thomas More | Utopia, London, 1957 |
| Herbert Morrison | Government and Parliament, London, 1956 |
| Wolf-Dieter Narr | CDU - SPD, Stuttgart, 1966 |
| Osterroth/Schuster | Chronik der deutschen Sozialdemokratie, Hannover, 1963 |
| M. Ostrogroski | La Démocratie et les Partis Politiques, Paris, 1912 |
| Hans Peters | Die Gewaltentrennung in moderner Sicht, Köln, 1964 |
| Theo Pirker | Die SPD nach Hitler, München, 1965 |
| Erich Preiser | Wachstum und Einkommensverteilung, Heidelberg, 1961 |
| Protokolle der Verhandlungen und Anträge der Parteitage der SPD, 1946ff. | |
| Joachim Raschke | Die Zukunft der Opposition, in: Die neue Gesellschaft, Jahrg. 14, Heft 2 |
| Die rechtliche Ordnung des Parteienwesens; Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzten Parteienrechtskommission, Frankfurt/M., 1958 | |
| Joseph Redlich | Recht und Technik des englischen Parlamentarismus, Leipzig, 1912 |
| Gerhard A. Ritter und Ivor Jennings | Das Britische Regierungssystem, Köln, 1958 |
| Gerhard A. Ritter | Deutscher und Britischer Parlamentarismus, Tübingen, 1962 |
| ders. | Die Kontrolle von Regierung und Verwaltung in Großbritannien, in: Ritter/Zieburg (Hrsg.), Faktoren der politischen Entscheidung, Berlin, 1963 |

Arthur Rosenberg	Die Geschichte der Weimarer Republik, Frankfurt/M., 1962
Götz Roth	Fraktion und Regierungsbildung, Meisenheim, 1954
Fritz Säger (Hrsg.)	Handbuch des Deutschen Bundestages, Stuttgart, 1952
Friedrich Schäfer	Vorschläge zu einer Parlamentsreform, in: Die neue Gesellschaft, Jahrg. 14, Heft 2
ders.	Der Bundestag, Köln, 1967
Schäfer/Nedelmann	Der CDU-Staat, München, 1967
Helmut Schelsky	Der Mensch in der industriellen Zivilisation, Köln, 1961
ders.	Auf der Suche nach Wirklichkeit, Köln, 1965
Theodor Schieder	Staat und Gesellschaft im Wandel unserer Zeit, München, 1958
Carlo Schmid	Der Abgeordnete zwischen Partei und Parlament, in: Die neue Gesellschaft, Jahrgang 6, Heft 6
Erich Schneider	Einführung in die Wirtschaftslehre, Tübingen, 1959
Franz Schneider	Politik und Kommunikation, Mainz, 1967
Josef Schumpeter	Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Bern, 1950
Hans Gerd Schumann	Die Opposition, Stiefkind der deutschen Forschung, in: Der Staat, Jahrg. 1966, Heft 1
Hans Peter Schwarz	Vom Reich zur Bundesrepublik, Neuwied, 1966
Hanns Seidel	Die Funktion der Opposition im parlamentarischen System, in: Politische Studien, Jahrg. 6, Okt. 1955
Winfried Steffani	Zur Kritik am Parteienstaat und zur Rolle der Opposition, in: Beilage zur Wochenzeitschrift 'Das Parlament' vom 10.11.1965
Dolf Sternberger	Lebende Verfassung, Meisenheim, 1956
ders.	Gewaltenteilung und parlamentarische Regierung in der Bundesrepublik Deutschland, in: PVS, Jahrg. 1, Heft 1
Heinrich von Treitschke	Historische und politische Aufsätze, Leipzig, 1915

- A.W. Uhlig Hat die SPD noch eine Chance?
München, 1956
- Stanley Vardys Germany's Postwar Socialism: Nationalism and Kurt Schumacher, in: Review of Politics, Vol. 27, No. 2
- Heinz Josef Varein Hat der Bundestag noch eine Chance?
in: Die Mitarbeit, Jahrg. 15, Heft 1
- Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, Bonn, 1949ff.
- Axel Vulpius Die Allparteienregierung, Frankfurt/M. 1957
- Max Weber Wirtschaft und Gesellschaft I, II, Köln, 1964
- Werner Weber Spannungen und Kräfte im Westdeutschen Verfassungssystem, Stuttgart, 1958
- Rudolf Wildenmann Partei und Fraktion, Meisenheim, 1954
- ders. Macht und Konsens, Frankfurt/M. 1963
- Wildenmann/Kaltefleiter/Schleth Auswirkungen von Wahlsystemen auf das Parteien- und Regierungssystem der Bundesrepublik, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 1965, Sonderh. 9
- William H. Young Introduction to American Government, New York, 1962

Lebenslauf

Geboren: 1.12.1938 in Bayreuth

Bildungsweg: Grundschule in Bayreuth und Stuttgart
Humanistisches Gymnasium in Stuttgart
Abitur im Frühjahr 1958
Studium in München, Bonn und Erlangen
Fächer: Nationalökonomie, Politische Wissenschaft
und Soziologie
Examen in Nationalökonomie (Dipl. Volksw.)
in München, Nebenfach: Politische Wissenschaft
(12.12.1962)

Berufliches: Vom 1.1.1963 bis 31.3.1964 Dozent bei der Heim-
volkshochschule der Friedrich-Ebert-Stiftung in
Bergneustadt; vom 1.4.1964 bis 30.6.1968 Studien-
leiter der Georg von Vollmar-Schule in Kochel/Obb.;
seit 1.7.1968 wissenschaftlicher Assistent an der
Ruhr-Universität Bochum

Privates: Verheiratet, ein Kind

Offsetdruck - Fotodruck

Josef Hogl

8520 Erlangen, Hauptstr. 109, (Nähe Martin-Luther-Platz,) Tel. 22990

Offsetdruck-Fotodruck

J. Hogl, 852 Erlangen, Hauptstr. 109, (Nähe Martin-Luther-Platz) Tel. 22990
